Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 1. februar 2018 [1]

Sag C-25/17

Tietosuojavaltuutettu
mod
Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyskunta

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland)

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger – direktiv 95/46/EF – anvendelsesområde – begrebet rent personlige eller familiemæssige aktiviteter – oplysninger, som et trossamfunds medlemmer indsamler og behandler i forbindelse med deres forkyndelsesvirksomhed fra dør til dør – religionsfrihed – artikel 10 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – begrebet register – begrebet den registeransvarlige for personoplysninger«

1. Er trossamfundet Jehovas Vidner underlagt de EU-retlige regler om beskyttelse af personoplysninger som følge af, at dette trossamfunds medlemmer, når de udøver forkyndelsesvirksomhed fra dør til dør, udfærdiger notater, der gengiver indholdet af deres samtaler, og navnlig nævner den religiøse overbevisning hos de personer, som de har aflagt besøg? Dette er, hvad denne anmodning om præjudiciel afgørelse i det væsentlige drejer sig om.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

2. Det fremgår af 12. betragtning til Europa-Parlamentets 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 [2], at »principperne om beskyttelse skal finde anvendelse på enhver behandling af personoplysninger, foretaget af en person, hvis aktiviteter falder ind under fællesskabsrettens anvendelsesområde; en fysisk persons behandling af oplysninger som led i rent personlige eller familiemæssige aktiviteter som f.eks. korrespondance og føring af en adressefortegnelse, bør dog ikke være omfattet«.

3. Det fremgår af 27. betragtning til direktiv 95/46, at »fysiske personer skal beskyttes såvel i forbindelse med elektronisk databehandling af oplysninger som i forbindelse med ikke-elektronisk behandling; omfanget af beskyttelsen må i praksis ikke afhænge af de anvendte teknikker, da der ellers vil være alvorlig risiko for omgåelse; for så vidt angår manuel behandling omfatter dette direktiv dog

1 – Originalsprog: fransk.
2 – EFT 1995, L 281, s. 31.

kun registre og ikke sagsmapper, der ikke er strukturerede; navnlig skal indholdet af et register være struktureret efter bestemte kriterier vedrørende personer for at lette adgangen til personoplysningerne; i overensstemmelse med definitionen i artikel 2, litra c), kan de forskellige kriterier, der gør det muligt at bestemme de enkelte dele i en struktureret samling af personoplysninger, samt de forskellige kriterier for adgang til denne samling af oplysninger defineres af hver enkelt medlemsstat; sagsmapper eller samlinger af sagsmapper eller deres forsider, som ikke er struktureret efter bestemte kriterier, hører under ingen omstændigheder ind under dette direktivs anvendelsesområde«.

4. Artikel 2 i direktiv 95/46 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »personoplysninger« enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (»den registrerede«); 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

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, slettelse 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; er formålet med og hjælpemidlerne ved behandlingen fastlagt ved nationale love eller forskrifter eller på fællesskabsplan, kan den registeransvarlige, eller de specifikke kriterier for udpegelse af denne, angives i den pågældende nationale ret eller i fællesskabsretten

e) »registerfører« den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighed, institution eller ethvert andet organ, der behandler personoplysninger på den registeransvarliges vegne

[…]«

5. Artikel 3 i direktiv 95/46 bestemmer:

»1. Dette direktivs bestemmelser 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.

2. Dette direktiv gælder ikke for sådan 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

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

6. Det fremgår af artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/46, 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«. Det fremgår endvidere af samme artikels stk. 2, litra d), at »[s]tk. 1 [ikke] finder […] anvendelse, hvis […] behandlingen foretages af en stiftelse, en forening eller et andet almennyttigt organ, hvis sigte er af politisk, filosofisk, religiøs eller faglig art, som led i organets legitime aktiviteter og med de fornødne garantier, på betingelse af, at behandlingen alene vedrører organets medlemmer eller personer, der på grund af organets formål er i regelmæssig kontrakt hermed, og at oplysningerne ikke videregives til tredjemand uden den registreredes samtykke […]«.

B. National ret

7. Direktiv 95/46 er gennemført i finsk ret ved henkilötietolaki 523/1999 (lov 523/1999 om personoplysninger).

8. I § 3, stk. 3, i lov om personoplysninger defineres registre med personoplysninger som en »samling af personoplysninger, der består af registreringer, som hører sammen på grund af deres formål, og som delvis eller fuldstændigt behandles ved hjælp af elektroniske databehandlingsmetoder, eller organiseres som kartotek, fortegnelse eller lignende måde, således at oplysninger om bestemte personer kan findes let og uden urimelige omkostninger«.

9. Ifølge § 11 i lov om personoplysninger er det forbudt at behandle følsomme oplysninger, som omfatter religiøse overbevisninger. Det fremgår imidlertid af § 12 i lov om personoplysninger, at det er muligt at behandle sådanne oplysninger, når disse oplysninger vedrører religiøse overbevisninger, og når de indsamles i forbindelse med aktiviteter i organisationer eller andre foreninger, som repræsenterer disse overbevisninger, hvis oplysningerne vedrører medlemmer af disse organisationer eller foreninger eller personer, som i forbindelse med disse organisationers eller foreningers formål har regelmæssig kontakt med disse, og oplysningerne ikke videregives til tredjemand uden den berørte persons samtykke.

10. Det fremgår af § 44 i lov om personoplysninger, at databeskyttelseskommissionen efter anmodning fra den tilsynsførende for databeskyttelse kan forbyde behandling af personoplysninger, som er i strid med denne lov eller forskrifter og bestemmelser, som er udstedt i medfør af denne lov, og anordne, at tilfælde af ulovlig virksomhed eller forsømmelse skal afhjælpes inden for en rimelig frist.

II. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

11. Den finske databeskyttelseskommission (herefter »kommissionen«) vedtog den 17. september 2013 efter anmodning fra Tietosuojavaltuutettu (den tilsynsførende for databeskyttelse, Finland, sagsøger i hovedsagen) en afgørelse, hvori den forbød trossamfundet Jehovas Vidner (sagsøgte i hovedsagen, herefter »trossamfundet«) at indsamle eller behandle personoplysninger i forbindelse med forkyndelsesvirksomhed fra dør til dør, medmindre de retlige betingelser for behandlingen af personoplysninger i henhold til lov om personoplysninger var opfyldt. Kommissionen fandt i denne forbindelse, at trossamfundet og dets medlemmer var registeransvarlige som omhandlet i lov om personoplysninger for behandling af følsomme personoplysninger. Det fremgik af afgørelsen, at trossamfundet havde pligt til at efterkomme afgørelsen inden for en frist på seks måneder.

12. Trossamfundet anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved retten i første instans og gjorde gældende, at der var tale om behandling af oplysninger til rent private formål i lov om personoplysningers forstand. Ved dom af 18. december 2014 annullerede den nævnte ret kommissionens afgørelse, idet denne ret fastslog, at trossamfundet ikke havde foretaget ulovlig behandling af personoplysninger.

13. Den tilsynsførende for databeskyttelse iværksatte appel ved den forelæggende ret med påstand om ophævelse af dommen af 18. december 2014.

14. Den forelæggende ret har givet følgende beskrivelse af de aktiviteter, som trossamfundets medlemmer udfører. Disse medlemmer udfærdiger i forbindelse med deres forkyndelsesvirksomhed fra dør til dør notater om de personer, som de har mødt, og som i princippet er ukendte for de nævnte medlemmer. Oplysningerne indsamles efter hukommelsen og med det formål, at de kan findes til brug for senere besøg. De personer, som aflægges besøg, og hvis oplysninger fremgår af de notater, som trossamfundets medlemmer udfærdiger, bliver ikke informeret om indsamlingen eller behandlingen af deres personoplysninger. Disse oplysninger indsamles i notesbøger eller på notesedler. Oplysningerne kan indeholde navn, adresse og et kort sammendrag af indholdet af den førte samtale, som bl.a. kan vedrøre den pågældendes religiøse overbevisning og familiesituation. Den forelæggende ret har oplyst, at trossamfundets forkyndelsesaktiviteter er organiseret således, at trossamfundet anvender områdekort, der fordeler områder mellem de forkyndende medlemmer. Menighederne fører registre over deres forkyndere, hvori det optegnes, hvor mange publikationer de pågældende har uddelt, og hvor lang tid hvert enkelt medlem har brugt på forkyndelsesvirksomheden.

15. Trossamfundet anvender en publikation, som det selv udgiver, og som giver vejledning i udfærdigelsen af notater[3]. De indsamlede oplysninger blev oprindeligt indsamlet ved hjælp af formularer, som trossamfundet er ophørt med at tilskynde brugen af efter anbefaling fra den tilsynsførende for databeskyttelse. Trossamfundets menigheder fører desuden en liste over personer, som har givet udtryk for, at de ikke ønsker at få besøg af det nævnte trossamfunds medlemmer (en såkaldt »forbudsliste«). Den tilsynsførende for databeskyttelse er af den opfattelse, at denne liste er i overensstemmelse med loven om personoplysninger.

16. Den tilsynsførende for databeskyttelse har over for den forelæggende ret oplyst, at de oplysninger, som trossamfundets medlemmer indsamler i forbindelse med deres forkyndelsesvirksomhed udgør et register, da de har samme formålsbestemmelse og bliver registreret for at kunne anvendes som hukommelseshjælp ved et senere besøg. Den behandling af oplysninger, der foretages på grundlag af individuelle notater, er nøje vejledt og organiseret af trossamfundet, som fører den faktiske kontrol med indsamlingen og behandlingen af oplysningerne. Trossamfundet og dets medlemmer må, når de udfærdiger individuelle notater i forbindelse med deres forkyndelsesvirksomhed, anses for »den registeransvarlige« for behandlingen af oplysninger.

17. Trossamfundet har anført, at forkyndelsesaktiviteten, i hvilken forbindelse et medlem i givet fald udfærdiger notater, er udtryk for personlig religionsudøvelse. De udfærdigede notater har karakter af helt personlige notater. De notater, der udfærdiges, og den eventuelle behandling af oplysninger, som er forbundet hermed, har ingen sammenhæng med trossamfundet, som ikke foretager nogen form for kontrol, selv om det har medgivet, at det giver anbefalinger og religiøse instruktioner, hvorefter hvert enkelt medlem har pligt til at deltage i forkyndelsesaktiviteten. Notaterne bliver imidlertid ikke videresendt til trossamfundet, som ikke har adgang til disse notater. Der findes ikke noget system, der samler disse oplysninger, og som gør det muligt at foretage søgninger. Trossamfundet er ikke vidende om, hvilke personer blandt dets medlemmer, der udfærdiger notater, efter at de har gennemført et besøg. Indsamlingen af oplysninger vedrører kun oplysninger, der er tilgængelige gennem offentlige kilder, såsom telefonbøger, og disse bliver destrueret, når der ikke længere er behov for oplysningerne.

3 – Den forelæggende ret har i denne forbindelse henvist til to artikler, der er offentliggjort i informationsskriftet Tjenesten for Riget i november 2011 og i juni 2012.

Disse oplysninger, der udelukkende indsamles på medlemmernes eget og personlige initiativ, udgør ikke et register, og trossamfundet kan ikke anses for den registeransvarlige for behandling af personoplysninger. De danske, de nederlandske og de norske myndigheder har i øvrigt foretaget den samme vurdering, idet disse myndigheder er af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede aktivitet enten ikke er omfattet af anvendelsesområdet for den nationale lov om indsamling og behandling af personoplysninger eller ikke er i strid med en sådan lov.

18. Den forelæggende ret har anført, at det derfor først er nødvendigt at fastlægge anvendelsesområdet for lov om personoplysninger, der svarer til anvendelsesområdet for direktiv 95/46[4]. Når der henses til Domstolens praksis, synes en aktivitet, der består i indsamling og behandling af personoplysninger i forbindelse med religionsudøvelse, såsom forkyndelsesaktiviteter, ikke at være omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46, men der består fortsat usikkerhed om, hvorvidt forkyndelsesvirksomhed kan anses for en rent personlig eller familiemæssig aktivitet som omhandlet i artikel 3, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46. Med henblik på denne vurdering er den forelæggende ret i tvivl om, hvilken betydning de i 12. betragtning til direktiv 95/46 indeholdte oplysninger skal tillægges, idet de indsamlede oplysninger synes mere vidtgående end de oplysninger, der normalt fremgår af en adressefortegnelse, navnlig fordi der kan være tale om følsomme oplysninger, som medlemmerne har indsamlet om ukendte personer, og når der desuden henses til den præcisering, som er foretaget i 18. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2016/679 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF[5] og endelig til trossamfundets rolle. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at fastlæggelsen af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46 kræver, at der foretages en afvejning mellem dels den grundlæggende ret til respekt for privatlivet, dels den ikke mindre grundlæggende ret til religionsfrihed, som forkyndelsesaktiviteten er et udtryk for.

19. Den forelæggende ret er endvidere i tvivl om begrebet »register« som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 95/46, idet dette direktiv, såfremt den i hovedsagen omhandlede aktivitet ikke er omfattet af den undtagelse, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 3, stk. 2, andet led, i mangel af en automatiseret behandling af de pågældende oplysninger kun finder anvendelse, når disse oplysninger fremgår af et »register«. Den nævnte ret har i denne forbindelse henvist til det almene formål, der forfølges med de notater, som medlemmerne udfærdiger, nemlig formålet om at fungere som hukommelseshjælp og at lette fremsøgningen af personoplysninger til brug for et senere besøg.

20. Endelig og for det tredje ønsker den forelæggende ret oplyst, om trossamfundet alene eller sammen med dets medlemmer kan anses for »den registeransvarlige« som omhandlet i artikel 2, litra d), i direktiv 95/46, idet trossamfundet synes at udøve den faktiske kontrol med indsamlingsaktiviteten, selv om det på nuværende tidspunkt ikke har udfærdiget instruktioner eller skriftlige anvisninger. Der synes på nuværende tidspunkt i Domstolens praksis at være anlagt en bred definition af begrebet »den registeransvarlige«[6], og den forelæggende ret har bl.a. fremhævet, at trossamfundet, selv om det ikke måtte have adgang til de indsamlede oplysninger, opfordrer sine medlemmer til at deltage i dets forkyndelsesaktiviteter fra dør til dør, at det allerede tidligere har vejledt sine medlemmer om, hvorledes de kan indsamle oplysninger, og at det har stillet formularer til rådighed for disse medlemmer i denne forbindelse.

4 – Den forelæggende ret har i denne forbindelse henvist til dom af 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596), og af 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk m.fl. (C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294).

5 – EUT 2016, L 119, s. 1. Det fremgår af denne betragtning, at denne forordning ikke gælder for en fysisk persons behandling af oplysninger »under en rent personlig eller familiemæssig aktivitet og således uden forbindelse med en erhvervsmæssig eller kommerciel aktivitet«. Jeg bemærker indledningsvis, at forordning 2016/679 ikke finder anvendelse før den 25.5.2018, således som det fremgår af denne forordnings artikel 99, hvilket er grunden til, at min analyse vil omhandle direktiv 95/46, der udtrykkeligt er nævnt i de præjudicielle spørgsmål, som Domstolen er blevet forelagt.

6 – Den forelæggende ret har i denne forbindelse henvist til dom af 13.5.2014, Google Spain og Google (C-131/12, EU:C:2014:317).

21. På denne baggrund har Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og har ved en forelæggelsesafgørelse, indgået til Justitskontoret den 19. januar 2017, forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal undtagelserne fra anvendelsesområdet i […] artikel 3, stk. 2, [første og andet led, i direktiv 95/46] fortolkes således, at den indsamling og anden behandling af personoplysninger, som udføres af medlemmerne af et trossamfund i forbindelse med deres forkyndelsesvirksomhed fra dør til dør, ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde? Hvilken betydning har det for bedømmelsen af, om direktiv [95/46] finder anvendelse, for det første at den forkyndelsesvirksomhed, som oplysningerne indsamles i forbindelse med, organiseres af trossamfundet og dets menigheder, og for det andet at det samtidig også drejer sig om den personlige religionsudøvelse for trossamfundets medlemmer?

2) Skal definitionen af begrebet »register« i […] artikel 2, litra c), [i direktiv 95/46] under hensyntagen til 26. og 27. betragtning til direktivet fortolkes således, at den samlede mængde personoplysninger, som indsamles i forbindelse med den ovenfor beskrevne forkyndelsesvirksomhed fra dør til dør på en ikke-elektronisk måde (navn og adresse samt eventuelle andre oplysninger om og karakteriseringer af personen),

   a) ikke udgør et sådant register, fordi kartoteker eller fortegnelser eller lignende systemer, som anvendes til søgning, ikke er udtrykkeligt omfattet af den finske lov om personoplysninger, eller

   b) udgør et sådant register, fordi det blandt oplysningerne under hensyntagen til deres anvendelsesformål faktisk er muligt let og uden urimelige omkostninger at udtrække informationer, der er nødvendige for en senere anvendelse, sådan som dette er fastsat i den finske lov om personoplysninger?

3) Skal formuleringen i […] artikel 2, litra d), [i direktiv 95/46] »der alene eller sammen med andre afgør, til hvilket formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger«, fortolkes således, at et trossamfund, som organiserer en aktivitet, hvorunder der indsamles personoplysninger (bl.a. gennem inddelingen af forkyndernes aktionsområder, opfølgning på forkyndelsesvirksomheden og idet der føres registre over personer, som ikke ønsker at få besøg af forkynderne), for så vidt angår denne aktivitet for medlemmerne kan anses for den registeransvarlige, selv om trossamfundet gør gældende, at kun enkelte forkyndere har adgang til de registrerede informationer?

4) Skal den nævnte artikel 2, litra d), [i direktiv 95/46] fortolkes således, at trossamfundet kun kan klassificeres som den registeransvarlige, hvis det træffer andre specifikke foranstaltninger såsom instruktioner eller skriftlige anvisninger, hvormed det styrer indsamlingen af oplysninger, eller er det tilstrækkeligt, at trossamfundet spiller en faktisk rolle i styringen af medlemmernes aktiviteter?«

22. I den foreliggende sag har den sagsøgte i hovedsagen, den finske, den tjekkiske og den italienske regering samt Europa-Kommissionen indgivet skriftlige indlæg.

23. Den tilsynsførende for databeskyttelse, den sagsøgte i hovedsagen, den finske regering og Kommissionen har under retsmødet, der blev afholdt den 28. november 2017, afgivet mundtlige indlæg.

III. Bedømmelse

A. Om Domstolens kompetence

24. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse er kendetegnet ved, at den sagsøgte i hovedsagen kraftigt har bestridt den konstatering af de faktiske omstændigheder, som den tilsynsførende for databeskyttelse har foretaget og fremlagt for den forelæggende ret. Trossamfundet har anført, at Domstolen bør undlade at besvare de af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) forelagte spørgsmål under henvisning til den praksis, der følger Meilicke-dommen [7].

25. Det skal erindres, at Domstolen i denne dom redegjorde for »spillereglerne« for den præjudicielle dialog. Selv om Domstolen således principielt er forpligtet til at besvare de spørgsmål, som den forelæggende ret, der alene råder over et umiddelbart kendskab til de faktiske forhold i sagen og således har de bedste forudsætninger for at kunne bedømme nødvendigheden af en præjudiciel afgørelse for at kunne afsige sin dom, har forelagt, kan den imidlertid prøve sin egen kompetence med henblik på at sikre, at den præjudicielle afgørelse faktisk bidrager til justitsforvaltningen i medlemsstaterne, men ikke til at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål. Det tilkommer således den nationale ret at fastlægge sagens faktiske omstændigheder, således at Domstolen kan indhente oplysninger om alle faktiske og retlige spørgsmål, der er af betydning i forbindelse med Domstolens fortolkning af EU-retten [8]. Domstolen bemærkede således i Meilicke-dommen [9], at den var stillet over for den opgave at skulle afgøre et spørgsmål af hypotetisk karakter uden at råde over de faktiske og retlige oplysninger, som var nødvendige for, at den kunne foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål, og fastslog, at det var ufornødent at træffe afgørelse.

26. Den sagsøgte i hovedsagen kan med denne henvisning til retspraksis ikke være uvidende om, at udgangspunktet fortsat er, at der foreligger en stærk formodning for, at de af den forelæggende ret stillede spørgsmål er relevante, og at Domstolen kun i særlige tilfælde afslår at besvare sådanne spørgsmål [10]. De sagsakter, der er fremlagt for Domstolen i den foreliggende sag, navnlig i form af forelæggelsesafgørelsen, er imidlertid ikke så mangelfulde, at Domstolen ville overskride grænserne for sin opgave, hvis den besluttede at besvare de præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt [11]. Det påhviler under alle omstændigheder den forelæggende ret i det omfang, denne ret kan foretage en sådan konstatering af egen drift [12], at foretage en endelig fastlæggelse af de faktiske omstændigheder. De faktiske omstændigheder, der fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er under alle omstændigheder fuldt ud tilstrækkelige til, at Domstolen med fuldt kendskab til sagen kan træffe afgørelse [13].

7 – Dom af 16.7.1992 (C-83/91, EU:C:1992:332).

8 – Jf. dom af 16.7.1992, Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, præmis 26).

9 – Dom af 16.7.1992 (C-83/91, EU:C:1992:332).

10 – Jf. dom af 18.6.1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, præmis 27), af 28.9.2006, Gasparini m.fl. (C-467/04, EU:C:2006:610, præmis 44), og af 20.10.2011, Interedil (C-396/09, EU:C:2011:671, præmis 23).

11 – Jf. modsætningsvis dom af 16.7.1992, Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, præmis 33).

12 – Den forelæggende ret er nemlig den øverste domstol, hvis mulighed for at efterprøve de faktiske omstændigheder, således som disse er fastlagt af førsteinstansen, kan være begrænset.

13 – Det er i denne forbindelse i modsætning til, hvad den sagsøgte i hovedsagen har anført, ikke muligt at sammenligne den foreliggende sag med den sag, der lå til grund for Benedetti-dommen (dom af 3.2.1977 (52/76, EU:C:1977:16)), der var kendetegnet ved en fuldstændig mangel på en nøjagtig og detaljeret fastlæggelse af de faktiske omstændigheder (jf. dom af 3.2.1977, Benedetti (52/76, EU:C:1977:16, præmis 10, 14, 16, 19 og 22)), hvilket således var til hinder for, at Domstolen korrekt og hensigtsmæssigt kunne varetage sin funktion. Der hersker endvidere ikke tvivl om, at den sagsøgte i hovedsagen har status som part i tvisten i hovedsagen, og at den sagsøgte i hovedsagen har haft lejlighed til at udtale sig, idet den sagsøgte i hovedsagen selv har indbragt sagen for retten i første instans, der som nævnt tog søgsmålet til følge (jf. modsætningsvis dom af 3.2.1977, Benedetti (52/76, EU:C:1977:16, præmis 12)).

B. Om de præjudicielle spørgsmål

1. Om det første spørgsmål

27. Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål oplyst, om den aktivitet, som medlemmer af trossamfundet Jehovas Vidner udfører, kan undtages fra reglerne i direktiv 95/46 på grundlag dels af det nævnte direktivs artikel 3, stk. 2, første led. I denne forbindelse har sagsøgte i hovedsagen anført, at den i hovedsagen omhandlede aktivitet, der vedrører religionsfrihed og retten til personlig og fredelig religionsudøvelse, er omfattet af denne undtagelse. Dels ønsker den forelæggende ret oplyst, om denne aktivitet kan undtages fra reglerne i direktiv 95/46 på grundlag af direktivets artikel 3, stk. 2, andet led, som udelukker behandling af personoplysninger, der foretages »af en fysisk person med henblik på udøvelse af *rent personlige eller familiemæssige aktiviteter*«,[14] fra direktivets anvendelsesområde.

a) Forkyndelsesaktiviteten er ikke undtaget fra anvendelsesområdet for direktiv 95/46 i medfør af dette direktivs artikel 3, stk. 2, første led

28. Det fremgår af artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46, at dette direktiv ikke gælder for 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«. Den sagsøgte i hovedsagen har i det væsentlige argumenteret for, at forkyndelsesaktiviteten, i hvilken forbindelse der sker indsamling og behandling af oplysninger om de personer, som medlemmerne af trossamfundet har aflagt besøg, er en aktivitet, der ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde i denne bestemmelses forstand[15]. Den italienske regering har henvist til artikel 17 TEUF, der tillægger medlemsstaterne en enekompetence til at lovgive om religiøse organisationer, som begrundelse for at nå til den samme konklusion som den sagsøgte i hovedsagen.

29. For det første skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at direktiv 95/46 indeholder »en meget bred« definition af direktivets anvendelsesområde, idet den ikke gør anvendelsen af beskyttelsesreglerne betinget af, at behandlingen faktisk har en tilknytning til den frie bevægelighed mellem medlemsstaterne[16]. Domstolen har endvidere bemærket, at der ikke i direktivet er foreskrevet yderligere begrænsninger af dets anvendelsesområde i forhold til dem, der er fastsat i dette direktivs artikel 3[17]. Henset til det formål, der forfølges med direktiv 95/46 om at sikre et højt beskyttelsesniveau af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger[18], kræver den nævnte beskyttelse, at »undtagelserne fra og begrænsningerne af beskyttelsen af personoplysninger skal holdes inden for det strengt nødvendige«[19]. Artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46 skal derfor som enhver anden undtagelsesbestemmelse fortolkes indskrænkende.

14 – Min fremhævelse.

15 – Den sagsøgte i hovedsagen har til støtte for påstanden om, at artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46 ikke blot undtager de aktiviteter, der er nævnt i afsnit V og VI TEU, men mere generelt enhver aktivitet, der ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, henvist til ordlyden af artikel 2, stk. 2, i forordning 2016/679. Den præcisering, der fremgår af artikel 2, stk. 2, litra a), i forordning 2016/679, er imidlertid efter min opfattelse i et vist omfang overflødig, idet det under alle omstændigheder gælder, at ingen EU-retlige regler kan finde anvendelse uden for EU-rettens anvendelsesområde.

16 – Dom af 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk m.fl. (C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 43).

17 – Dom af 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, præmis 46).

18 – Jf. dom af 13.5.2014, Google Spain og Google (C-131/12, EU:C:2014:317, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis), af 11.12.2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, præmis 27), og af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 37).

19 – Dom af 11.12.2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, præmis 28). Jf. ligeledes dom af 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 92).

30. Domstolen fastslog endvidere, at »[d]e aktiviteter, der er nævnt som eksempler i artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46 […], […] under alle omstændigheder [er] statens eller statslige myndigheders aktiviteter og har ikke noget at gøre med området for den enkelte borgers aktiviteter« [20]. Domstolen præciserede derefter, at de nævnte aktiviteter »skal fastlægge rækkevidden af de undtagelser, der er fastsat heri, således at denne undtagelse kun finder anvendelse på aktiviteter, der er udtrykkeligt nævnt i bestemmelsen, eller som kan henføres til samme kategori (ejusdem generis)« [21].

31. Domstolen fastslog endvidere i forbindelse med en sag, der vedrørte en person, som arbejdede med forberedelse af konfirmander i et sogn i Sverige, og som bestod i oprettelse af en internetside med oplysninger til de menighedsmedlemmer, der skulle forberede deres konfirmation, at »[f]rivillige eller religiøse aktiviteter som dem, [sagsøgeren i den pågældende hovedsag] udøver, […] ikke [kan] ligestilles med de aktiviteter, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46, og er derfor ikke omfattet af denne undtagelse« [22]. Selv om generaladvokat Tizzano i sit forslag til afgørelse i denne sag hævdede det modsatte, var dette ikke på grund af den religiøse sammenhæng, som de af sagsøgeren i hovedsagen udførte aktiviteter på dette tidspunkt indgik i, men på grund af, at der ikke forelå noget lukrativt formål, intet grænseoverskridende element og ikke noget arbejdsforhold, eller med andre ord, at der ikke bestod nogen forbindelse mellem den nævnte aktivitet og udøvelsen af de grundlæggende frihedsrettigheder, der er garanteret i traktaten [23]. Domstolen fastslog i Lindqvist-dommen [24] ikke blot, at det under hensyn til det grundlæggende formål, der forfølges med direktiv 95/46, og før det nævnte direktiv kunne bringes i anvendelse, ikke var nødvendigt at efterprøve, om den pågældende aktivitet direkte påvirkede den frie bevægelighed mellem medlemsstaterne [25], men den anerkendte også i det mindste implicit, at den aktivitet, som sagsøgeren i hovedsagen udførte, og som indgik som led i den fulde udøvelse af den pågældendes religionsfrihed, nærmere henhørte under »området for den enkelte borgers aktiviteter« end »statens eller statslige myndigheders aktiviteter« [26], der er de eneste, som er omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46.

32. Udgør indsættelsen af artikel 17 TEUF ved Lissabontraktaten et nyt element, der kan påvirke den fortolkning, som Domstolen har givet i Lindqvist-dommen [27]?

33. Det mener jeg ikke.

34. Det er i denne forbindelse væsentligt at bemærke, at Domstolens opmærksomhed på det tidspunkt, hvor den afsagde denne dom, nødvendigvis allerede var henledt på den omstændighed, at tvisten i hovedsagen vedrørte en religiøs aktivitet. Domstolen havde i øvrigt kendskab til erklæring nr. 11 om kirkers og konfessionsløse organisationers status [28], der er knyttet som bilag til Amsterdamtraktaten, hvoraf fremgår, at Unionen allerede på daværende tidspunkt forpligtede sig til at respektere og ikke anfægte den status i henhold til national lovgivning, som kirker og religiøse sammenslutninger eller samfund har i medlemsstaterne. Det er vanskeligt at hævde, at lovgiver med artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46 havde til hensigt at udelukke de aktiviteter, som borgere udfører som led i udøvelsen af religionsfriheden, fra dette direktivs anvendelsesområde, idet lovgiver i de efterfølgende bestemmelser fastsatte en specifik ordning for behandling af oplysninger, der foretages af en religiøs organisation [29]. Det kan imidlertid indvendes, at direktiv 95/46 lå forud for erklæring nr. 11, der er knyttet til Amsterdamtraktaten. Til trods for tilføjelsen i traktaten af artikel 17 TEUF, der i det

20 – Dom af 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, præmis 43).

21 – Dom af 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, præmis 44).

22 – Dom af 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, præmis 45).

23 – Jf. generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2002:513, punkt 36 ff. og 44).

24 – Dom af 6.11.2003 (C-101/01, EU:C:2003:596).

25 – Dom af 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, præmis 42).

26 – Ifølge de udtryk, som Domstolen anvendte i præmis 43 i dom af 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596).

27 – Dom af 6.11.2003 (C-101/01, EU:C:2003:596).

28 – EFT 1997, C 340, s. 133.

29 – Jf. artikel 8, stk. 2, litra d), i direktiv 95/46.

væsentlige er gengivet i 165. betragtning til forordning 2016/679, fortsatte EU-lovgiver imidlertid i denne retning og fandt ikke, at der forelå en selvmodsigelse mellem dels anerkendelsen af den status, som religiøse samfund har, således som denne er fastsat af medlemsstaterne, dels bekræftelsen af, at den behandling af oplysninger, som disse fællesskaber foretager, er omfattet af en særlig ordning [30]. Under alle omstændigheder har jeg vanskeligt ved at se, hvorledes udelukkelsen af religiøse aktiviteter i det mindste aktiviteter som dem, der er genstand for hovedsagen, fra anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46 på nogen måde kan udgøre en trussel mod den »status«, der tilkommer religiøse samfund, således som disse måtte være defineret af medlemsstaterne [31].

35. De i hovedsagen omhandlede aktiviteter er derfor ikke omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46.

b) Forkyndelsesaktiviteten er ikke undtaget fra anvendelsesområdet for direktiv 95/46 i medfør af dette direktivs artikel 3, stk. 2, andet led

36. Det fremgår af ordlyden af artikel 3, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46, at dette direktiv ikke gælder for behandling af personoplysninger, »som foretages af en fysisk person med henblik på udøvelse af *rent* personlige eller familiemæssige aktiviteter« [32].

37. Det skal indledningsvis bemærkes, at den fortolkning, som den sagsøgte i hovedsagen foreslog under retsmødet, hvorefter det ud fra synspunktet hos den person, hvis oplysninger er genstand for behandling, skal vurderes, om der foreligger personlige eller familiemæssige aktiviteter, som er omfattet af denne bestemmelse, ikke kan tages til følge. Da trossamfundets forkyndende medlemmer begiver sig til de »besøgte« personers bopæl, har den omhandlede aktivitet nødvendigvis familiemæssig karakter. Domstolen har ikke på noget tidspunkt fulgt en sådan tilgang i forbindelse med vurderingen af, om en aktivitet udgør en »personlig eller familiemæssig aktivitet« som omhandlet i artikel 3, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46, idet det synspunkt, der er blevet indtaget, *altid* har været synspunktet hos den person, der indsamler, eller som mere bredt behandler personoplysningerne [33].

38. Det skal endvidere bemærkes, at den ovenfor foretagne konstatering om, at der nødvendigvis skal anlægges en indskrænkende fortolkning af den undtagelse fra anvendelsesområdet for direktiv 95/46, der er indeholdt i dette direktivs artikel 3, stk. 2, første led [34], også gælder i forbindelse med fortolkningen af dette stykkes andet led.

39. Det fremgår i øvrigt af Domstolens praksis, at rækkevidden af artikel 3, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46 belyses af 12. betragtning til direktivet, der som eksempler på en fysisk persons behandling af oplysninger som led i rent personlige eller familiemæssige aktiviteter nævner korrespondance og føring af en adressefortegnelse [35]. Det følger heraf, at »[d]enne undtagelse […] derfor [skal] fortolkes således, at den udelukkende vedrører de aktiviteter, der indgår i den enkelte borgers privatliv eller familieliv« [36], dvs. når behandlingen foretages i forbindelse med den registeransvarliges rent personlige

30 – Jf. artikel 9, stk. 2, litra d), i forordning 2016/679 og den nævnte forordnings artikel 91, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at religiøse sammenslutninger er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol af, om kravene vedrørende beskyttelse af oplysninger er overholdt.

31 – Jeg skal i denne forbindelse bemærke, at religiøse forhold principielt og i sig selv ikke er undtaget fra EU-rettens indflydelse, når EU-retten for blot at nævne to eksempler har til formål at sikre beskyttelsen af den enkelte borgers ret til religionsfrihed og religionsudøvelse på arbejdspladsen (jf. senest dom af 14.3.2017, Bougnaoui og ADDH (C-188/15, EU:C:2017:204), og af 14.3.2017, G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2017:203)), eller til formål at lade religiøse aktiviteter være omfattet af konkurrencereglerne, når de nævnte aktiviteter ikke forfølger et strengt religiøst formål (jf. dom af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 43)).

32 – Min fremhævelse.

33 – Jf. dom af 11.12.2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, præmis 31 og 33).

34 – Jf. punkt 29 i dette forslag til afgørelse.

35 – Jf. dom af 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, præmis 46), og af 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, præmis 43).

36 – Dom af 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, præmis 47).

eller familiemæssige aktiviteter[37]. Dette er efter Domstolens opfattelse åbenbart ikke tilfældet for behandling af personoplysninger, »som består i, at de offentliggøres på internettet, hvorved disse oplysninger bliver tilgængelige for et ubestemt antal personer«[38], eller »som består i at gøre de indsamlede oplysninger offentligt tilgængelige for et ubestemt antal personer«[39]. Det gælder således, at enhver aktivitet, der »[udføres] uden for det private rum, som den, der […] foretager behandlingen af disse oplysninger, befinder sig i«, ikke kan anses for en rent personlig eller familiemæssig aktivitet som omhandlet i artikel 3, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46[40].

40. Det fremgår af de faktiske omstændigheder, således som den forelæggende ret har redegjort for disse over for Domstolen, at den forkyndelsesvirksomhed, i hvilken forbindelse de besøgte personers personoplysninger angiveligt er blevet indsamlet, i det mindste går ud over den familiemæssige sfære, som den, der foretager behandlingen af oplysninger, befinder sig i, idet forkyndelse pr. definition sker ved at tage kontakt til i princippet ukendte personer, som ikke deler forkynderens tro. I modsætning til f.eks. føring af en adressefortegnelse medfører forkyndelsesaktiviteten nødvendigvis en »konfrontation« med den sfære, der befinder sig uden for den pågældendes hjem og familiemæssige kerne. Arten af de indsamlede oplysninger, der omfatter oplysninger, som er undergivet en øget beskyttelse i medfør af direktiv 95/46[41], taler endvidere for at foretage en klar sondring i forhold til det eksempel, der er nævnt i 12. betragtning til direktiv 95/46.

41. Det fremgår endvidere af disse samme faktiske omstændigheder, at den rolle, som trossamfundet og dets menigheder ifølge ordlyden af det første præjudicielle spørgsmål spiller i forbindelse med organiseringen af forkyndelsesaktiviteten, nødvendigvis må føre til den konklusion, at denne rolle går ud over ikke blot den familiemæssige sfære, men også den personlige sfære hos de personer, der udøver forkyndelsesaktiviteten.

42. Når der henses til den omstændighed, at forkyndelsesaktiviteten indgår i en trossamfundskontekst[42], og til den omstændighed, at denne aktivitet nødvendigvis indebærer, at den person, der behandler oplysninger i denne forbindelse, forlader sin personlige og familiemæssige sfære for at opsøge personer, der ikke indgår blandt den pågældendes nærmeste, på deres bopæl, kan den indsamling og behandling af personoplysninger, som trossamfundets medlemmer foretager i forbindelse med forkyndelsesvirksomheden fra dør til dør, ikke udelukkes fra anvendelsesområdet for direktiv 95/46 i medfør af dette direktivs artikel 3, stk. 2, andet led.

37 – Dom af 11.12.2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, præmis 31).

38 – Dom af 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, præmis 47).

39 – Dom af 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, præmis 44).

40 – Dom af 11.12.2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, præmis 33). Jeg skal her bemærke, at jeg finder det særdeles uheldigt, at 18. betragtning til forordning 2016/679, hvoraf fremgår, at en personlig eller familiemæssig aktivitet »således [er] uden forbindelse med en erhvervsmæssig eller kommerciel aktivitet«, har givet anledning til forvirring, idet det gælder, at hvis en aktivitet hverken er erhvervsmæssig eller kommerciel, må den nødvendigvis være personlig eller familiemæssig og dermed falde uden for forordningens anvendelsesområde. En sådan læsning vil klart bringe det ved EU-retten fastsatte beskyttelsesniveau i fare, idet denne læsning eksempelvis ville undtage enhver form for frivillig aktivitet fra anvendelsesområdet for forordning 2016/679.

41 – Jf. artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/46.

42 – Jeg bemærker, at jeg fuldt ud deler det synspunkt, som den sagsøgte i hovedsagen redegjorde for under retsmødet for Domstolen, hvorefter trossamfundets medlemmer frivilligt deltager i forkyndelsesaktiviteten eventuelt for at opfylde en religiøs tilskyndelse, som trossamfundet og menighederne ikke som sådan er ansvarlige for, hvilket indebærer, at forkyndelsesaktiviteten kan bestå, uden at der findes en trossamfundsstruktur. Dette er imidlertid ikke dette spørgsmål, der skal behandles, idet der netop i den konkrete sag findes en sådan struktur, og idet denne struktur har til formål at fremme, tilskynde til og organisere forkyndelsesaktiviteter, således som det fremgår af den vurdering af de faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har foretaget.
Med henblik på kvalificeringen af den i hovedsagen omhandlede aktivitet kan der i øvrigt hentes inspiration i generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse Lindqvist (C-101/01, EU:C:2002:513), hvori denne udelukkede, at den aktivitet som kateket, som den sagsøgte i hovedsagen udøvede, var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46 navnlig med den begrundelse, at denne aktivitet havde »et stærkt socialt element« i sognet (jf. punkt 34 i det nævnte forslag til afgørelse). Jeg deler generaladvokat Tizzanos implicitte opfattelse af, at et trossamfund ikke udgør en forlængelse af dets medlemmers personlige eller familiemæssige sfære, selv om ethvert religiøst valg har en grundlæggende personlig karakter.

43. En sådan fortolkning opfylder fuldt ud kravene om at foretage en streng fortolkning af undtagelserne fra anvendelsesområdet for direktiv 95/46 og om, at disse undtagelser skal begrænses til det strengt nødvendige, og er fuldt i overensstemmelse med det med dette direktiv forfulgte formål om at sikre et højt niveau for beskyttelse af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger [43].

44. Det står imidlertid tilbage at undersøge, om en sådan fortolkning er forenelig med de andre grundlæggende rettigheder, som beskyttelsen af privatlivets fred og af personoplysninger skal afvejes over for [44], og om denne fortolkning medfører en passende afvejning mellem på den ene side den nævnte beskyttelse og på den anden side religionsfriheden, som forkyndelsesfriheden udgør en nødvendig følge af. Selv om Domstolen hidtil har fastslået, at bestemmelserne i direktiv 95/46 nødvendigvis skal fortolkes under hensyn til de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [45] (herefter »chartret«), idet den udelukkende har henvist til chartrets artikel 7 og 8 [46], er det imidlertid lige så åbenbart, at de andre bestemmelser i chartret skal overholdes.

45. Det fremgår således af chartrets artikel 10, stk. 1, at »[e]nhver har ret til […] religionsfrihed. Denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke«. Det fremgår af forklaring ad artikel 10 i chartret [47], at denne ret svarer til den, der er sikret ved artikel 9 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), og at denne artikel i henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, har samme betydning og omfang som denne. Religionsfriheden kan derfor kun begrænses i henhold til de betingelser, der er fastsat i EMRK's artikel 9, stk. 2, dvs. at enhver begrænsning skal være foreskrevet ved lov og være nødvendig i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

46. Den første konstatering, der kan udledes af EMRK's artikel 9, stk. 2, er, at religionsfriheden og den heraf afledte forkyndelsesfrihed i modsætning til den løsning, som den af den sagsøgte i hovedsagen anførte argumentation fører til, til trods for disse friheders grundlæggende karakter imidlertid ikke udgør en form for »meta-grundlæggende rettighed«, der har en trinhøjere placering i forhold til alle de andre rettigheder, og som ikke tåler nogen form for indgreb. Det er således ikke blot muligt at forene forkyndelsesfriheden med beskyttelsen af privatlivets fred, men også nødvendigt for at sikre »beskyttelsen af andres rettigheder og friheder«, således som det kræves i medfør af denne bestemmelse.

47. Hvad angår religionsfriheden har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) fastslået, at selv om religionsfriheden »er udtryk for den enkeltes overbevisning, omfatter den også retten til at udøve sin religion, alene og privat, eller sammen med andre og offentligt i fællesskab med dem, der deler samme tro. [Menneskerettighedsdomstolen] har i øvrigt haft lejlighed til at fastslå, at der af [EMRK's] artikel 9 kan udledes negative rettigheder, herunder friheden til ikke at tilhøre en religion og friheden til ikke at udøve en religion« [48].

43 – Jf. dom af 13.5.2014, Google Spain og Google (C-131/12, EU:C:2014:317, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis), og af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 37).

44 – Jf. analogt dom af 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, præmis 53).

45 – EUT 2007, C 303, s. 1.

46 – Jf. dom af 11.12.2014, Ryneš, C-212/13 (EU:C:2014:2428, præmis 29), og af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 39). Om den periode, der gik forud for chartret, jf. dom af 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk m.fl. (C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 68).

47 – EUT 2007, C 303, s. 17.

48 – Menneskerettighedsdomstolen, 21.2.2008, Alexandridis mod Grækenland (CE:ECHR:2008:0221JUD001951606, § 32 og den deri nævnte retspraksis).

48. Forkyndelsesvirksomhed fra dør til dør udgør imidlertid efter min opfattelse ikke en egentlig trussel mod det negative aspekt ved religionsfriheden, således som Menneskerettighedsdomstolen har defineret denne. Jeg bemærker, at forkyndelsesvirksomheden efter min opfattelse ikke indeholder et negativt aspekt, idet denne virksomhed nødvendigvis indebærer et forsøg på at overbevise personer, der ikke deler den pågældendes overbevisning, eller som ikke har nogen overbevisning. Jeg vil tillade mig at udtrykke det således, at forkyndelsesvirksomheden nødvendigvis forudsætter, at der findes en »målgruppe«, som ikke kan tillægges en negativ ret til ikke at modtage forkyndelse, eller til ikke at blive udsat for proselytisme, idet den omhandlede frihed og den deraf følgende ret til frit at skifte religion, der ligeledes er beskyttet i såvel EMRK's artikel 9 som chartrets artikel 10, stk. 1, i modsat fald ville blive indholdsløs [49].

49. Den forkyndelsesvirksomhed fra dør til dør, som den forelæggende ret har beskrevet, synes efter min opfattelse heller ikke at nå de grænser, som Menneskerettighedsdomstolen har fastsat, og som kun forbyder aggressiv [50] eller ildesindet proselytisme [51].

50. For at en hensyntagen til EMRK's artikel 9 og dermed til chartrets artikel 10, stk. 1, kan føre til en anden fortolkning af artikel 3, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46 end den, der er foreslået i punkt 42 i dette forslag til afgørelse, skal det kunne fastslås, at kravet om, at den i hovedsagen omhandlede aktivitet skal overholde reglerne i det nævnte direktiv, udgør et uacceptabelt eller uforholdsmæssigt indgreb i forkyndelsesfriheden. Jeg har imidlertid i den foreliggende sag vanskeligt ved at se, at der skulle foreligge et sådant indgreb, idet udfærdigelsen af notater og videresendelsen heraf inden for et trossamfund ikke på nogen måde er snævert forbundet med forkyndelsesvirksomhed. Selv om det imidlertid måtte blive fastslået, at der foreligger et sådant indgreb, står det tilbage at undersøge, om dette indgreb er foreskrevet ved lov, og om det er nødvendigt i et demokratisk samfund for at opfylde formålet om at beskytte andres rettigheder og friheder. Det påståede indgreb, der er forvoldt som følge af kravet om at overholde reglerne i direktiv 95/46, er imidlertid foreskrevet ved lov, idet det netop er foreskrevet ved direktiv 95/46, og er derfor af de ovenfor anførte grunde nødvendig i et demokratisk samfund for at beskytte andres rettigheder og friheder, navnlig de besøgte personers ret til privatliv og ret til beskyttelse af deres personoplysninger, som skal tillægges lige stor opmærksomhed.

51. Den beskyttelse, der følger af chartrets artikel 10, stk. 1, kan således ikke rejse tvivl om konstateringen af, at den forkyndelsesvirksomhed fra dør til dør, som trossamfundets medlemmer foretager, ikke har en rent personlig eller familiemæssig karakter som omhandlet i artikel 3, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46.

52. Henset til disse betragtninger skal den forelæggende rets første spørgsmål besvares med, at en forkyndelsesvirksomhed fra dør til dør, såsom den i hovedsagen omhandlede, ikke udgør en rent personlig eller familiemæssig aktivitet som omhandlet i artikel 3, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46.

49 – Jf. 25.5.1993, Kokkinakis mod Grækenland (CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, § 31).

50 – Menneskerettighedsdomstolen, 25.5.1993, Kokkinakis mod Grækenland (CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, § 48): »Der skal indledningsvis sondres mellem udbredelse af det kristne budskab og aggressiv proselytisme, idet førstnævnte omfatter den sande udbredelse af kristendommen, der ifølge en rapport udfærdiget af Kirkernes Verdensråd skal anses for »hovedopgaven« og for »enhver kristens og enhver kirkes ansvar«. Den aggressive proselytisme er udtryk for fordærvelse og fordrejning. Den kan ifølge den nævnte rapport antage karakter af »aktiviteter, [der giver] materielle eller sociale fordele med henblik på at skabe en tilknytning til [en] kirke, eller [som udsætter] nødstedte personer eller personer, der har et behov, for et urimeligt pres«, eller endog indebære brug af vold eller »hjernevask«. Den aggressive proselytisme er mere generelt ikke forenelig med pligten til at respektere den enkeltes ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed […].«

51 – Menneskerettighedsdomstolen, 24.2.1998, Larissis m.fl. mod Grækenland (CE:ECHR:1998:0224JUD002337294, § 45): »[Menneskerettighedsdomstolen] skal indledningsvis bemærke, at selv om religionsfriheden først og fremmest er udtryk for den enkeltes overbevisning, omfatter den endvidere bl.a. retten til at »udøve sin religion«, herunder retten til at forsøge at overbevise sin næste f.eks. gennem »undervisning« […]. Artikel 9 beskytter imidlertid ikke en hvilken som helst handling, der er begrundet i eller inspireret af en religion eller en overbevisning. Denne artikel beskytter således ikke ildesindet proselytisme, såsom en aktivitet, der giver materielle eller sociale fordele, eller som indebærer et urimeligt pres med henblik på at tiltrække medlemmer til en kirke.«

2. Om det andet spørgsmål

53. Den forelæggende ret har endvidere med det andet spørgsmål anmodet Domstolen om at tage stilling til anvendelsesområdet for direktiv 95/46, idet den her ønsker spørgsmålet belyst ud fra dette direktivs artikel 3, stk. 1, der bestemmer, at dette direktiv »anvendes på behandling af personoplysninger, […] der er eller vil blive indeholdt i et register«. Da det synes ubestridt, at den behandling af de indsamlede oplysninger, som trossamfundets medlemmer foretager, i det mindste delvist ikke foretages ved hjælp af edb, finder direktiv 95/46 kun anvendelse, når der foreligger et register, hvorved der i henhold til artikel 2, litra c), i direktiv 95/46 forstås »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«. Den forelæggende ret har anført, at den omstændighed, at der ikke anvendes specifikke registre eller lister eller et andet lignende system, der kan anvendes til søgning, er til hinder for, at de oplysninger, som trossamfundets medlemmer behandler, kan udgøre et »register« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i lov om personoplysninger. Den samme ret ønsker imidlertid oplyst, om den omstændighed, at oplysningerne let og uden urimelige omkostninger kan udtrækkes med henblik på senere brug, hvilket er de to kriterier, der er fastsat i lov om personoplysninger, har betydning for denne vurdering.

54. Den sagsøgte i hovedsagen har på ny bemærket, at dette andet spørgsmål er særdeles teoretisk, når der henses til den omstændighed, at det ikke kan anses for godtgjort, at trossamfundets medlemmer faktisk har udfærdiget notater i forbindelse med deres forkyndelsesvirksomhed fra dør til dør, hvilket fremgår af begrundelsen for anmodningen om præjudiciel afgørelse. Hvad angår denne gentagne kritik, vil jeg henvise til punkt 25 ff. i dette forslag til afgørelse. Det fremgår af den forelæggende rets analyse, at den redegørelse, der følger nedenfor, tager udgangspunkt i den antagelse, at trossamfundets medlemmer har mulighed for at udfærdige notater i forbindelse med den nævnte aktivitet.

55. Analysen skal koncentreres om direktiv 95/46 og den definition af begrebet register, som fremgår heraf. Artikel 2, litra c), i direktiv 95/46, der er affattet på en noget kryptisk måde[52], skal sammenholdes med 27. betragtning til samme direktiv, hvoraf fremgår dels at omfanget af beskyttelsen af personoplysninger ikke må afhænge af de anvendte teknikker, da der ellers vil være alvorlig risiko for omgåelse, dels at direktivet for så vidt angår behandling kun omfatter registre, der er struktureret efter bestemte kriterier vedrørende personer for at lette adgangen til personoplysningerne. De forskellige kriterier gør det i øvrigt muligt at bestemme de enkelte dele i en struktureret samling af personoplysninger, og de forskellige kriterier for adgang til denne samling af oplysninger defineres af hver enkelt medlemsstat.

56. Det fremgår af Domstolens praksis, at artikel 3, stk. 1, i direktiv 95/46 indeholder en meget bred definition af dette direktivs anvendelsesområde[53]. Der er således ikke tale om, at der anlægges en fortolkning af denne bestemmelse, som vil bringe det høje beskyttelsesniveau, der er givet ved direktiv 95/46, i fare.

57. Selv om den udfærdigelse af notater, som trossamfundets medlemmer i givet fald måtte foretage, har en klar decentral karakter[54], kan den efter min opfattelse udgøre et »register« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktiv 95/46. Et af de første kriterier, der strukturerer denne samling af oplysninger, er det geografiske kriterium. Medlemmet udgør på sin vis selv et kriterium, der strukturerer en samling af oplysninger, idet trossamfundet foretager en geografisk opdeling af områderne. Trossamfundet har derfor viden om, at oplysninger om en bestemt person, der bor i et bestemt kvarter, er blevet indsamlet af et givent medlem. Selv om det antages, at trossamfundet ikke giver sine medlemmer oplysning om arten af de indsamlede oplysninger, kan oplysningernes art

52 – Forordning 2016/679 giver ingen klarhed, idet denne forordning med uændrede retsregler gengiver artikel 2, litra c), og artikel 3, stk. 1, i direktiv 95/46 (jf. artikel 2, stk. 1, og artikel 4, nr. 6), i forordning 2016/679).

53 – Dom af 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk m.fl. (C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 43).

54 – Der under alle omstændigheder ikke helt kan udelukke, at der foreligger et register som omhandlet i direktiv 95/46.

faktisk udledes af det forfulgte formål, nemlig forberedelsen af senere besøg. Den forelæggende ret har over for Domstolen oplyst, at der er tale om navn, adresse og et sammendrag af indholdet af samtalen, der bl.a. kan vedrøre religiøse overbevisninger og den familiemæssige situation. Selv om en sådan struktur ikke er særlig kompleks, gør den det muligt at lette adgangen til de indsamlede oplysninger. En sådan struktur bevarer endvidere den historiske viden om trossamfundets forkyndelsesvirksomhed, og det er let at forestille sig, at et medlem, når den pågældende flytter, er i stand til at videregive de indsamlede oplysninger til det nye medlem, der overtager for den pågældende i det berørte geografiske område. Kriteriet om adgang til oplysningerne synes således at være opfyldt [55].

58. Den finske ret synes under disse omstændigheder at kræve en højere grad af kompleksitet end den, der kræves i henhold til direktiv 95/46, idet den blot definerer »registre« som fortegnelser, lister eller lignende systemer, der kan anvendes til søgning. Det er derfor ikke udelukket, at lov om personoplysninger indeholder en yderligere begrænsning i forhold til, hvad der er fastsat i direktiv 95/46. Den forelæggende ret har imidlertid ikke forelagt et sådant spørgsmål for Domstolen, og det tilkommer den at drage alle de konsekvenser, herunder i forhold til national ret, af den besvarelse, som Domstolen måtte give af det andet spørgsmål.

59. Det skal derfor konstateres, at artikel 3, stk. 1, i direktiv 95/46, sammenholdt med det nævnte direktivs artikel 2, litra c), skal fortolkes således, at den samlede mængde personlysninger, som et trossamfunds medlemmer indsamler i forbindelse med en virksomhed, såsom den i hovedsagen omhandlede, på en ikke-elektronisk måde, på grundlag af en bestemt geografisk fordeling og med det formål at forberede senere besøg hos de personer, som de har indledt en religiøs samtale med, kan udgøre et register.

3. Om det tredje og det fjerde spørgsmål, der behandles samlet

60. Den forelæggende ret har med det tredje og det fjerde spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt anmodet Domstolen om at afgøre, om artikel 2, litra d), i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at et trossamfund, der organiserer en forkyndelsesvirksomhed, hvorunder der indsamles personoplysninger, som kun den enkelte forkynder har adgang til, kan anses for »den registeransvarlige« i det nævnte direktivs forstand. Den forelæggende ret ønsker med henblik på denne samme kvalifikation endvidere oplyst, om trossamfundet skal have truffet særlige foranstaltninger, såsom skriftlige instruktioner til dets medlemmer, eller om det er tilstrækkeligt, at det nævnte trossamfund spiller en faktisk rolle i styringen af dets medlemmers aktiviteter.

61. Inden jeg påbegynder analysen, vil jeg gøre en indledende bemærkning. Den sagsøgte i hovedsagen har såvel i sine skriftlige bemærkninger som i sit mundtlige indlæg for Domstolen bestridt at være »den registeransvarlige« for de oplysninger, som dets medlemmer indsamler, i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktiv 95/46, og har tilkendegivet en vis utilfredshed med påstanden om, at trossamfundets medlemmer handler efter dets instruktioner og ikke efter et religiøst kald. Jeg skal imidlertid gentage, at det ikke er muligt at tillægge afgørelsen af, om direktiv 95/46 finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, og den eventuelle kvalifikation af trossamfundet som »den registeransvarlige« i samme direktivs forstand, en rækkevidde, der går videre, end hvad der følger heraf, dvs. retlige kvalifikationer. Det fremgår af Domstolens praksis, at den registeransvarlige i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktiv 95/46, »inden for rammerne af sit ansvar, sine kompetencer og sine muligheder [skal] sikre, at [den aktivitet, der består i indsamling af oplysninger] opfylder kravene i direktiv 95/46 med henblik på at de garantier, som direktivet fastsætter, kan opnå

55 – Jf. ligeledes punkt 6 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

deres fulde virkning, og at en effektiv og fuldstændig beskyttelse af de berørte personer, bl.a. hvad angår deres ret til privatlivets fred, faktisk kan gennemføres«[56]. Der er således tale om en retlig kvalifikation og ikke om en anfægtelse af trossamfundets rolle eller selve grundlaget for forkyndelsesvirksomheden.

62. Efter denne præcisering vil jeg nu tage stilling til spørgsmålene.

63. I henhold til artikel 2, litra d), i direktiv 95/46 forstås ved 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 […]«. Det fremgår af Domstolens praksis, at der skal fastsættes en bred definition af dette begreb for at sikre det formål om en effektiv og fuldstændig beskyttelse, der forfølges med direktiv 95/46[57], og under hensyn til den afgørende rolle, som den registeransvarlige spiller i det system, der blev indført med direktiv 95/46[58].

64. »Artikel 29-gruppen« vedrørende databeskyttelse (herefter »artikel 29-gruppen«)[59] er af den opfattelse, at fastlæggelsen af, hvem der er den registeransvarlige som omhandlet i artikel 2, litra d), i direktiv 95/46, »snarere [er] baseret på en faktuel end en formel analyse«[60] og »er det samme som at fastlægge henholdsvis »hvorfor« og »hvordan« i forbindelse med bestemte handlinger«[61].

65. Det skal derfor undersøges, om trossamfundet har fastlagt formålene og hjælpemidlerne ved behandlingen af de oplysninger, som dets medlemmer indsamler. Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af ordlyden af det tredje præjudicielle spørgsmål, at trossamfundet »organiserer« den aktivitet, hvorunder dets medlemmer indsamler personoplysninger, idet det inddeler forkyndernes aktionsområder og foretager opfølgning på de pågældende forkynderes aktiviteter[62] og fører et register over personer, som ikke ønsker at få besøg. Disse forhold er alle udtryk for, at trossamfundet har centraliseret forkyndelsesvirksomheden. Det er under disse omstændigheder vanskeligt fortsat at hævde, at denne aktivitet og den indsamling af personoplysninger, der i givet fald er forbundet hermed, udelukkende har individuel karakter og sker helt uden forbindelse til trossamfundet[63].

66. Der foreligger efter min opfattelse en række tilstrækkelige indicier – når der tages hensyn til kravet om at anlægge en bred definition af begrebet »den registeransvarlige« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktiv 95/46, og formålet om at sikre et højt beskyttelsesniveau – til at konstatere, at trossamfundet fastlægger formålet med behandlingen af de personoplysninger, der indsamles af dets medlemmer, og som består i et varigt ønske om at øge antallet af tilhængere gennem en mere effektiv forkyndelsesvirksomhed, der sker ved hjælp af optimal tilrettelæggelse af besøgene.

56 – Dom af 13.5.2014, Google Spain og Google (C-131/12, EU:C:2014:317, præmis 38).

57 – Dom af 13.5.2014, Google Spain og Google (C-131/12, EU:C:2014:317, præmis 34).

58 – Jf. generaladvokat Bots forslag til afgørelse Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2017:796, punkt 44).

59 – Som navnet antyder, er der tale om en gruppe vedrørende beskyttelse af personer i forbindelse med behandling af personoplysninger, som er oprettet på grundlag af artikel 29 i direktiv 95/46, og hvis udtalelser kun har rådgivende karakter (jf. det nævnte direktivs artikel 29, stk. 1, andet afsnit).

60 – Udtalelse 1/2010 om begreberne »registeransvarlige« og »registerfører«, vedtaget af »artikel 29-gruppen« den 16.2.2010 (00264/10/FR, WP 169, s. 1).

61 – Udtalelse 1/2010 om begreberne »registeransvarlige« og »registerfører«, vedtaget af »artikel 29-gruppen« den 16.2.2010 (00264/10/FR, WP 169, s. 1[3]).

62 – Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at trossamfundet fører registre, hvori det optegnes, hvor mange af trossamfundets publikationer et medlem har uddelt, og hvor lang tid den pågældende har brugt på forkyndelsesaktiviteter.

63 – Kommissionen anførte under retsmødet for Domstolen, og uden at dette blev anfægtet af den sagsøgte i hovedsagen, at det er et krav for at blive døbt, at den pågældende deltager i forkyndelsesaktiviteter.

67. Hvad angår spørgsmålet, om trossamfundet fastlægger midlerne, kan dette efter min opfattelse vanskeligt bestrides for så vidt angår den periode, hvori det nævnte trossamfund stillede formularer til rådighed for sine medlemmer og gav meget konkrete instruktioner vedrørende udfærdigelsen af notater i de artikler, som det offentliggjorde i sine informationsskrifter. Selv om brugen af formularerne er bragt til ophør, bemærker jeg, at disse publikationer fortsat er tilgængelige online, og at der efter tidspunktet for afsigelsen af den afgørelse, der er blevet anfægtet inden for rammerne af tvisten i hovedsagen, fortsat er blevet givet anvisninger på, hvorledes der kan udfærdiges notater [64].

68. Det præjudicielle spørgsmål tager under alle omstændigheder udgangspunkt i den situation, hvor der ikke foreligger skriftlige instruktioner. Jeg er med henblik på at fastlægge »den registeransvarlige« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktiv 95/46, tilbøjelig til at mene, i lighed med den finske, den tjekkiske og den italienske regering, at en overdreven formalisme vil gøre det nemt at omgå bestemmelserne i direktiv 95/46, og at det derfor er nødvendigt at foretage en faktuel snarere end en formel analyse for at vurdere, om trossamfundet spiller en faktisk rolle i forbindelse med fastlæggelsen af formålene med og fremgangsmåden ved behandlingen.

69. En sådan fortolkning bekræftes endvidere af ordlyden af artikel 2, litra d), i direktiv 95/46, der ikke indeholder noget udtrykkeligt krav om, at der skal foreligge skriftlige anvisninger. Dette synes også at være den forståelse, som »artikel 29-gruppen« har tillagt denne bestemmelse, hvorefter en faktisk indflydelse kan være tilstrækkelig til at fastlægge den registeransvarlige for oplysningerne [65].

70. Det er klart, at Domstolen ikke kan efterprøve konstateringen af, om der foreligger en faktisk indflydelse, da dette tilkommer den forelæggende ret. Det er imidlertid nyttigt, at den forelæggende ret holder sig for øje, at begrebet »den registeransvarlige« som omhandlet i direktiv 95/46 skal gives en bred definition. Selv om jeg netop har konkluderet, at det ikke kan kræves, at der foreligger skriftlige anvisninger, for ikke at lade det nævnte begreb undergive en for streng formalisme, bør vurderingen af, om der foreligger en faktisk indflydelse, foretages efter normer, der med rimelighed kan kontrolleres. Jeg må i denne forbindelse indrømme, at jeg ikke finder det af Kommissionen anførte argument om, at det tilkommer den forelæggende ret at kontrollere, om trossamfundets opfordring af dets medlemmer opfattes som »tilstrækkeligt moralsk bindende«, overbevisende.

71. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den registeransvarlige nødvendigvis skal have adgang til de nævnte oplysninger, bemærker jeg på ny, at den definition, der fremgår af direktiv 95/46, ikke indeholder et sådant krav. Dette er også »artikel 29-gruppens« opfattelse, hvorefter den manglende mulighed for direkte at opfylde alle den registeransvarliges forpligtelser, såsom retten til indsigt, ikke udelukker, at man kan være den registeransvarlige [66]. Det er netop med henblik på denne form for sammenhæng, at det i direktiv 95/46 udtrykkeligt er fastsat, at ansvaret kan varetages sammen med andre [67]. Jeg deler derfor i denne forbindelse fuldt den holdning, som generaladvokat Bot har givet udtryk for, hvorefter »[e]n fortolkning, hvor det antages, at der skal være tale om fuld kontrol over alle aspekter af behandlingen, kan give anledning til alvorlige trusler mod beskyttelsen af personoplysninger« [68].

64 – Selv om det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til de relevante faktiske omstændigheder i den foreliggende sag, skal det bemærkes, at en hurtig søgning på trossamfundets internetside, der er tilgængelig på en række sprog, herunder finsk, og navnlig i arkivet over dets informationsskrifter, viser, at trossamfundet ikke blot organiserer forkyndelsesaktiviteter ved at give en række råd i denne forbindelse, men også opfordrer til, at der udfærdiges notater i forbindelse med de nævnte aktiviteter, jf. f.eks. afsnittet med overskriften »Opdyrk interessen« på side 3 i informationsskriftet Tjenesten for Riget fra januar 2014 (»Husk at notere hvornår du besøgte vedkommende, hvilken litteratur du afsatte, og hvilke emner og skriftsteder I drøftede«) (tilgængelig på dansk på siden https://www.jw.org/da/publikationer/tjenesten-for-riget/ og på finsk på siden https://www.jw.org/fi/julkaisut/valtakunnan-palveluksemme/).

65 – Udtalelse 1/2010 om begreberne »registeransvarlige« og »registerfører«, vedtaget af »artikel 29-gruppen« den 16.2.2010 (00264/10/FR, WP 169, s. 9). Jf. i samme retning generaladvokat Bots forslag til afgørelse Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2017:796, punkt 46).

66 – Udtalelse 1/2010 om begreberne »registeransvarlige« og »registerfører«, vedtaget af »artikel 29-gruppen« den 16.2.2010 (00264/10/FR, WP 169, s. 2[2]).

67 – Udtalelse 1/2010 om begreberne »registeransvarlige« og »registerfører«, vedtaget af »artikel 29-gruppen« den 16.2.2010 (00264/10/FR, WP 169, s. 2[2]).

68 – Generaladvokat Bots forslag til afgørelse Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2017:796, punkt 62).

72. Jeg vil afslutte denne analyse med en bemærkning om, at den eventuelle konstatering inden for rammerne af tvisten i hovedsagen af, at trossamfundet er ansvarligt for behandlingen, ikke på nogen måde udelukker, at det samtidig konstateres, at dette trossamfunds medlemmer i fællesskab handler som registeransvarlig, idet »[v]urderingen af denne fælles kontrol skal afspejle vurderingen af den »enkelte« kontrol, ved at der anlægges en selvstændig og funktionel tilgang, idet der fokuseres på, hvorvidt formålene og de væsentlige elementer ved hjælpemidlerne fastlægges af mere end én part. Parternes deltagelse i fastlæggelsen af formål og hjælpemidler ved behandlingen kan i forbindelse med fælles kontrol antage forskellige former og behøver ikke være ligeligt fordelt« [69]. Det synes imidlertid at fremgå af de faktiske omstændigheder, således som den forelæggende ret har forelagt disse for Domstolen, at trossamfundets medlemmer har mulighed for konkret at påvirke valget af hjælpemidler ved behandlingen (ved at identificere de personer, som skal aflægges et besøg, ved selv at beslutte, om der skal udfærdiges notater, ved at vælge den måde, hvorpå der skal udfærdiges notater, ved at bestemme omfanget af de oplysninger, der skal indsamles osv.).

73. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen svarer, at artikel 2, litra d), i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at et trossamfund, der organiserer forkyndelsesvirksomhed, i hvilken forbindelse der indsamles personoplysninger, kan klassificeres som den registeransvarlige, selv om dette trossamfund ikke selv har adgang til de personoplysninger, som dets medlemmer indsamler. Med henblik på fastlæggelsen af »den registeransvarlige« som omhandlet i direktiv 95/46 er det ikke et krav, at der foreligger skriftlige anvisninger, men det skal kunne fastslås, i givet fald på grundlag af en række indicier, at den registeransvarlige er i stand til at udøve en faktisk indflydelse på den aktivitet, der består af indsamling og behandling af personoplysninger, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

IV. Forslag til afgørelse

74. På baggrund af samtlige de ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»1) En forkyndelsesvirksomhed fra dør til dør, såsom den i hovedsagen omhandlede, er ikke omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, andet led, i Europa-Parlamentets 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.

2) Artikel 3, stk. 1, i direktiv 95/46, sammenholdt med det nævnte direktivs artikel 2, litra c), skal fortolkes således, at den samlede mængde personlysninger, som et trossamfunds medlemmer indsamler i forbindelse med en virksomhed, såsom den i hovedsagen omhandlede, på en ikke-elektronisk måde, på grundlag af en bestemt geografisk fordeling og med det formål at forberede senere besøg hos de personer, som de har indledt en religiøs samtale med, kan udgøre et register.

3) Artikel 2, litra d), i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at et trossamfund, der organiserer forkyndelsesvirksomhed, i hvilken forbindelse der indsamles personoplysninger, kan klassificeres som den registeransvarlige, selv om dette trossamfund ikke selv har adgang til de personoplysninger, som dets medlemmer indsamler. Med henblik på fastlæggelsen af »den registeransvarlige« som omhandlet i direktiv 95/46 er det ikke et krav, at der foreligger skriftlige anvisninger, men det skal kunne fastslås, i givet fald på grundlag af en række indicier, at den

69 – Udtalelse 1/2010 om begreberne »registeransvarlige« og »registerfører«, vedtaget af »artikel 29-gruppen« den 16.2.2010 (00264/10/FR, WP 169, s. 3[3]).

registeransvarlige er i stand til at udøve en faktisk indflydelse på den aktivitet, der består af indsamling og behandling af personoplysninger, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.«