FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

föredraget den 8 maj 2008 [1]

I — Inledning

1. I förevarande mål står domstolen inför uppgiften att bedöma förhållandet mellan dataskydd och press- och mediefrihet. Vid antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter [2] (nedan kallat dataskyddsdirektivet) var man medveten om att det förelåg en eventuell konflikt mellan de båda grundläggande rättigheterna och ålade därför medlemsstaterna i artikel 9 att skapa en balans mellan de båda grundläggande rättigheterna. Medlemsstaterna ska särskilt för massmedier föreskriva de undantag från dataskydd som krävs. Nu har frågan uppkommit om denna undantagsbestämmelse är tillämplig på den katalogartade publiceringen av finska medborgares beskattningsuppgifter[*], samt uppgifter om deras inkomst och förmögenhet samt tillhandahållande av dessa uppgifter med hjälp av en sms-tjänst för mobil telekommunikation. [[*] I enlighet med terminologin i den finländska lagstiftningen används nedan termen beskattningsuppgifter. Övers. anm.]

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrätten*

2. I artikel 2 a, b och c i dataskyddsdirektivet definieras de centrala begreppen personuppgifter, behandling och register. Följande föreskrivs:

”I detta direktiv avses med

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 281, s. 31, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 av den 29 september 2003 om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG av de bestämmelser i rättsakter som omfattas av förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget som avser de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar sina genomförandebefogenheter (EUT L 284, s. 1).

a) ’personuppgifter’: varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (den registrerade). En identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för hans fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet,

b) ’behandling av personuppgifter’ (behandling): varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, till exempel insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring,

c) ’register med personuppgifter’ (register): varje strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden.”

3. Med utgångspunkt i dessa begrepp definieras direktivets tillämpningsområde i artikel 3. Följande anges:

”Detta direktiv gäller för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg liksom för annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.”

4. Förhållandet mellan dataskydd och yttrande- och mediefrihet regleras i artikel 9 på följande sätt:

”Medlemsstaterna skall med avseende på behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande besluta om undantag och avvikelser från bestämmelserna i detta kapitel, kapitel IV och kapitel VI endast om de är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten.”

5. Denna bestämmelse kommenteras i skäl 17 och skäl 37, i vilka följande anges:

”17) När det gäller behandling av ljud- och bilduppgifter för journalistiska ändamål eller i litterärt eller konstnärligt skapande, särskilt på det audiovisuella området, skall direktivets principer i enlighet med bestämmelserna i artikel 9 tillämpas restriktivt.

…

37) För sådan behandling av personuppgifter som sker för journalistiska ändamål eller för konstnärligt eller litterärt skapande – särskilt på det audiovisuella området – bör det fastställas undantag från eller begränsningar i förhållande till vissa bestämmelser i detta direktiv så långt detta är nödvändigt för att förena enskilda personers grundläggande rättigheter med yttrandefriheten, särskilt den rätt att ta emot och lämna upplysningar som särskilt fastslås i artikel 10 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. För att åstadkomma en avvägning mellan de grundläggande fri- och rättigheterna åligger det medlemsstaterna att besluta om nödvändiga undantag och begränsningar såvitt avser de generella åtgärder som har avseende på uppgiftsbehandlingens berättigande, åtgärder för att vidareföra uppgifter till tredje land och tillsynsmyndighetens befogenheter. Detta får dock inte leda till att medlemsstaterna beslutar om undantag från åtgärder som vidtas för att säkerställa behandlingens säkerhet. Den tillsynsmyndighet som är behörig på området bör utrustas med i vart fall vissa befogenheter att utövas efter behandlingen i fråga, exempelvis befogenhet att med jämna mellanrum offentliggöra en rapport eller att överlämna ärenden till rättsliga myndigheter.”

6. I artikel 17.1 regleras kraven på säkerhet vid behandling av uppgifter på följande sätt:

”1. Medlemsstaterna skall föreskriva att den registeransvarige skall genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifter från förstöring genom olyckshändelse eller otillåtna handlingar eller förlust genom olyckshändelse samt mot ändringar, otillåten spridning av eller otillåten tillgång till uppgifterna, särskilt om behandlingen innefattar överföring av uppgifter i ett nätverk, och mot varje annat slag av otillåten behandling.

Dessa åtgärder skall med beaktande av den nuvarande tekniska nivån och de kostnader som är förenade med åtgärdernas genomförande åstadkomma en lämplig säkerhetsnivå i förhållande till de risker som är förknippade med behandlingen och arten av de uppgifter som skall skyddas.”

7. I de följande styckena i artikel 17 regleras tillämpningen av dessa skyldigheter på registerföring av uppgifter genom tredje man.

B — *Den nationella rätten*

8. I Finlands grundlag (*Perustuslaki*) föreskrivs i 10 § 1 mom. ett skydd för privatlivet men i 12 § stadgas även ett skydd för yttrandefrihet och allmänhetens rätt att ta del av uppgifter som innehas av nationella myndigheter.

”Var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Bestämmelser om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag.

Handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.”

9. Enligt 5 § 1 mom. i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (*Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta*) är i den årligen verkställda beskattningen den skattskyldiges namn, födelseår och hemkommun offentliga beskattningsuppgifter i inkomstbeskattningen. Offentliga är dessutom uppgifterna om

1. den beskattningsbara förvärvsinkomsten vid statsbeskattningen,

2. den beskattningsbara kapitalinkomsten och förmögenheten vid statsbeskattningen,

3. den beskattningsbara inkomsten vid kommunalbeskattningen,

4. inkomst- och förmögenhetsskatten, kommunalskatten samt det sammanlagda beloppet debiterade skatter och avgifter.

10. Myndigheten lämnar på begäran i princip ut dessa uppgifter muntligen, handlingen kan emellertid även läggas fram för påseende och kopiering eller får avlyssnas hos myndigheten eller så lämnas en kopia eller en utskrift av den ut. Vad beträffar utlämnande av uppgifter ur en myndighets personregister gäller följande (16 § 3 mom. i den allmänna offentlighetslagen, *Julkisuuslaki*):

”Personuppgifter ur en myndighets personregister får, om inte något annat särskilt bestäms i lag, lämnas ut i form av en kopia eller en utskrift eller i elektronisk form om mottagaren enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter har rätt att registrera och använda sådana personuppgifter. För direktmarknadsföring och för opinions- eller marknadsundersökningar får personuppgifter dock lämnas ut endast om det särskilt föreskrivs eller om den registrerade har samtyckt till detta.”

11. Finland har införlivat dataskyddsdirektivet genom *Henkilötietolaki* (personuppgiftslagen). 2 § 4 mom. och 5 mom. innehåller de begränsningar av användningen som är relevanta i förevarande fall.

”Denna lag tillämpas inte på personregister som innehåller enbart i massmedier publicerat material som sådant.

I fråga om behandling av personuppgifter för redaktionella samt konstnärliga eller litterära syften gäller i tillämpliga delar endast 1–4 § och 32 §, 39 § 3 mom., 40 § 1 och 3 mom., 42 §, 44 § 2 punkten, 45–47 §, 48 § 2 mom. samt 50 §, och 51 §, om inte något annat följer av 17 §.”

12. Enligt vad som har framkommit är av dessa bestämmelser endast 32 §, 1 mom. av betydelse för de frågor som ska avgöras här.

”Den registeransvarige skall genomföra de tekniska och organisatoriska åtgärder som behövs för att skydda personuppgifterna mot obehörig åtkomst och mot förlust som sker av misstag eller förstöring, ändring, utlämnande och översändande som sker i strid med lag eller mot annan olaglig behandling. Vid genomförandet av åtgärderna skall hänsyn tas till de tillgängliga tekniska möjligheterna, kostnaderna som orsakas av åtgärderna, uppgifternas art, mängd och ålder samt vilken betydelse behandlingen av uppgifterna har med avseende på integritetsskyddet.”

III — Bakgrunden, det nationella förfarandet och begäran om förhandsavgörande

13. Enligt uppgifter från den hänskjutande domstolen samlade Satakunnan Markkinapörssi Oy från skattemyndigheten in tillgängliga beskattningsuppgifter avseende enskilda personer för att använda dessa ytterligare. Med tillämpning av dessa uppgifter publicerade detta företag årligen i en tidning en lista över beskattningsuppgifter avseende cirka 1,2 miljoner fysiska personer.

14. Uppgifterna avsåg personernas för- och efternamn och beskattningsuppgifter, på 100 euro när, avseende förvärvsinkomst och kapitalinkomst samt deras förmögenhet. Uppgifterna publicerades i regionala publikationer (år 2001 fanns det 16 stycken sådana publikationer). Uppgifterna sorterades alfabetiskt efter kommun och inkomstslag.

15. Den nedre gränsen för att publiceras fastställdes efter kommun. För Helsingfors sattes till exempel den nedre gränsen för förvärvsinkomst till 36 000 euro. I mindre kommuner var den nedre gränsen lägre.

16. Syftet med publikationen är offentliggörande av beskattningsuppgifter. Den innehåller emellertid också annonser, resuméer och andra artiklar. I jämförelse med beskattningsuppgifterna tar denna övriga del väsentligt mycket mindre plats.

17. Satakunnan Markkinapörssi Oy tar en avgift för att informationen om en person i tidsskriften ska tas bort. Enligt företaget var betalningen av denna avgift emellertid inte en förutsättning för att uppgifterna skulle tas bort.

18. Satakunnan Markkinapörssi Oy lämnade ut dessa personuppgifter som publicerats på en cd-romskiva, till Satamedia Oy. Satamedia Oy är ett annat företag som ägs av samma personkrets.

19. Satamedia Oy och Satakunnan Markkinapörssi Oy tecknade avtal med ett tredje företag, ett mobiltelefonföretag, om det tekniska genomförandet av en sms-tjänst. Satamedia Oy lämnade i detta syfte ut de berörda uppgifterna till detta tredje företag som för Satamedia Oys räkning tillhandahöll sms-tjänster.

20. Inom ramen för denna tjänst skickar mobiltelefonanvändare meddelandet SKATT FÖRNAMN EFTERNAMN BOSÄTTNINGSORT (till exempel SKATT MATTI MEIKÄLÄINEN HELSINGFORS) till ett visst nummer. Som svar skickas till mobiltelefonen uppgifter, på 100 euro när, avseende förvärvsinkomst och kapitalinkomst samt förmögenhet. Under år 2004 kunde man i samband med sms-tjänsten få uppgifter avseende personer med samma namn liksom jämförande uppgifter för respektive kommun. För varje lyckad sms-försändelse tas en avgift ut. Företaget tar på begäran också bort uppgifter ur tjänsten.

21. Den finska dataombudsmannen (*Tietosuojavaltuutettu*) undersökte Satakunnan Markkinapörssi Oys och Satamedia Oys verksamhet och begärde att datasekretessnämnden skulle

a) förbjuda Satakunnan Markkinapörssi Oy att

— samla in, lagra eller på annat sätt behandla uppgifter avseende fysiska personers förvärvsinkomst eller kapitalinkomst liksom deras förmögenhet på ett sådant sätt som skett år 2001 avseende beskattningsuppgifter, och

— att lämna ut dessa lagrade personuppgifter, som företaget samlat in och – enligt vad som uppgetts – sammanställt i redaktionellt syfte, för sms-tjänst eller andra ändamål,

b) förbjuda Satamedia Oy dels att samla in och spara de personuppgifter som erhålls från Satakunnan Markkinapörssi Oys register, dels att lämna ut dessa uppgifter för sms-tjänst eller andra ändamål.

22. Datasekretessnämnden avslog denna begäran. Den talan som väckts mot detta beslut lämnades utan bifall i första instans. Datasekretessnämnden har nu överklagat vid Högsta förvaltningsdomstolen (*Korkein hallinto-oikeus*).

23. Mot denna bakgrund har Högsta förvaltningsdomstolen enligt artikel 234 EG begärt

förhandsavgörande av EG-domstolen avseende följande frågor:

1. Ska en verksamhet anses utgöra en behandling av personuppgifter i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 95/46, när uppgifterna avseende fysiska personers förvärvsinkomst och kapitalinkomst samt deras förmögenhet

   a) samlas in från myndigheternas offentliga handlingar och behandlas i syfte att publiceras,

   b) publiceras i ett tryckalster, i alfabetisk ordning och efter inkomstslag, i form av en omfattande lista som sorteras efter kommun,

   c) lämnas ut på en cd-romskiva för behandling i kommersiellt syfte, och

   d) används inom ramen för en sms-tjänst, enligt vilken en mobiltelefonanvändare efter att till ett särskilt nummer ha skickat ett sms innehållande en viss persons namn och bosättningsort som svar kan erhålla uppgifter avseende denna persons förvärvsinkomst och kapitalinkomst samt dennes förmögenhet?

2. Ska direktiv 95/46 tolkas så att de olika verksamheter som nämns ovan under punkterna a–d utgör behandling av personuppgifter endast för journalistiska ändamål, i den mening som avses i artikel 9 i direktivet, när det beaktas att uppgifterna avseende över en miljon skattskyldiga personer samlats in från uppgifter som enligt den nationella offentlighetslagstiftningen är offentliga? Är det av betydelse för bedömningen av saken att publiceringen av dessa uppgifter är huvudändamålet för denna verksamhet?

3. Ska artikel 17 i direktiv 95/46 jämförd med principerna och ändamålen med direktivet tolkas så att det inte är förenligt med denna bestämmelse att publicera uppgifter som samlats in för journalistiska ändamål och att lämna ut dem för behandling i kommersiellt syfte?

4. Kan direktiv 95/46 tolkas så att sådana personregister som endast innehåller i massmedier publicerat material som sådant inte alls omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv?

24. Satakunnan Markkinapörssi Oy har tillsammans med Satamedia Oy inkommit med skriftliga inlagor, vilket även Estland, Portugal, Finland, Sverige och kommissionen har gjort. I det muntliga förfarandet den 12 februari 2008 deltog dessutom den finska dataombudsmannen, medan Portugal uteblev.

25. Domstolens ordförande avslog en begäran om att få delta i förfarandet från den Europeiska datatillsynsmannen, eftersom det inte föreskrivs något om intervention i mål om förhandsavgörande och då datatillsynsmannen inte nämns som berörd part i artikel 23 i domstolens stadga. [3]

IV — Rättslig bedömning

26. Det ska i målet vid den nationella domstolen prövas om dataskydd utgör hinder mot att Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy sprider beskattningsuppgifter. Den hänskjutande domstolen har därför ställt den *första frågan* om huruvida och i så fall i vilken mån hanteringen av beskattningsuppgifter faller inom tillämpningsområdet för dataskyddsdirektivet.

27. Enligt 2 § 5 mom. i den finska personuppgiftslagen gäller i fråga om behandling av personuppgifter för redaktionella syften endast vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter. Den enda begränsningen för behandlingen verkar finnas i 32 § mom. 1 genom vilken kraven på säkerheten i behandlingen enligt artikel 17 i dataskyddsdirektivet införlivas. Den *tredje frågan* avser tolkningen av denna bestämmelse.

28. Genom den *andra frågan* avser den hänskjutande domstolen att ge en ytterligare utgångspunkt för tillämpningen av bestämmelserna om uppgiftsskydd, nämligen tolkningen av artikel 9 i dataskyddsdirektivet i vilken medlemsstaterna åläggs att skapa en balans mellan yttrandefriheten och rätten till privatliv. Denna balans ska åstadkommas genom undantag från dataskydd om person-

3 — Beslut av den 12 september 2007 i mål C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy (REG 2007, s. I-7075), punkt 8 och följande punkter.

uppgifter uteslutande behandlas för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. Frågan uppkommer därför om huruvida och i så fall i vilken mån det kan konstateras att journalistiska ändamål föreligger i förevarande fall.

29. Det ska genom den *fjärde frågan* klargöras huruvida ett ytterligare finskt undantag från dataskydd, nämligen undantaget enligt 2 § mom. 4 i personuppgiftslagen med avseende på behandling av publicerade uppgifter, är förenligt med gemenskapsrätten.

A — *Den första frågan – behandling av personuppgifter*

30. För det första vill den nationella domstolen få klarhet i huruvida olika verksamheter som bedrivs av Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy omfattas av tillämpningsområdet för dataskyddsdirektivet.

31. Domstolen och parterna har medgett att publiceringen av beskattningsuppgifter och tillhandahållande av dessa i form av en sms-tjänst ska anses som behandling av personuppgifter i den mening som avses i artikel 2 a och b i dataskyddsdirektivet.

32. Det är fråga om personuppgifter, eftersom upplysningen om inkomster, förmögenhet och skatter anknyter till vissa personer. Såväl publiceringen som tillhandahållandet av en sms-tjänst förutsätter olika behandling i den mening som avses i artikel 2 b i dataskyddsdirektivet, till exempel insamling, registrering, organisering, lagring, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter.

33. För att dataskyddsdirektivet ska kunna tillämpas krävs enligt artikel 3.1 därutöver en behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg och åtminstone annan behandling än automatisk av uppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Ett register är en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier.

34. Det är sannolikt att den behandling som den nationella domstolen nämnt åtminstone delvis företas på automatisk väg, i vart fall om man bortser från utlämnandet på en cd-romskiva. Automatiseringen av utlämnandet behöver emellertid inte klargöras ytterligare, eftersom publiceringen av beskattningsuppgifter på papper utgör ett register och

utlämnandet i form av en sms-tjänst förutsätter att det skickats en förfrågan om uppgifter från ett register. Av det skälet utgör alla ovannämnda verksamheter inbegripet utlämnandet av uppgifter på en cd-romskiva en behandling av personuppgifter som antingen ingår i eller kommer att ingå i ett register.

35. Den första frågan ska således besvaras så att en verksamhet anses utgöra en behandling av personuppgifter i den mening som avses i artikel 3.1 i dataskyddsdirektivet när uppgifterna avseende fysiska personers förvärvsinkomst och kapitalinkomst samt deras förmögenhet, såsom har skildrats i begäran om förhandsavgörande,

a) samlas in från myndigheternas offentliga handlingar och behandlas i syfte att publiceras,

b) publiceras i ett tryckalster, i alfabetisk ordning och efter inkomstslag, i form av en omfattande lista som sorteras efter kommun,

c) lämnas ut på en cd-romskiva för behandling i kommersiellt syfte, och

d) används inom ramen för en sms-tjänst, enligt vilken en mobiltelefonanvändare efter att till ett särskilt nummer ha skickat ett sms innehållande en viss persons namn och bosättningsort som svar kan erhålla uppgifter avseende denna persons förvärvsinkomst och kapitalinkomst samt dennes förmögenhet.

B — *Den andra frågan – undantaget för journalistiska ändamål*

36. Med sin andra fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om den aktuella verksamheten utgör behandling av personuppgifter uteslutande för journalistiska ändamål, i den mening som avses i artikel 9 i dataskyddsdirektivet. Artikel 9 utgör den rättsliga grunden för medlemsstaternas så kallade privilegium för press och medier.[4] Enligt denna artikel ska medlemsstaterna med avseende på behandling av personuppgifter som uteslutande sker för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande besluta om undantag och avvikelser från bestämmelserna i kapitel II, kapitel IV och

4 — Avseende dessa begrepp se Stefan Walz, 41 §, punkt 1, i Spiros Simitis, *Bundesdatenschutzgesetz*, 6:e upplagan, Baden Baden, 2006, och Friederike Neunhoeffer, *Das Presseprivileg im Datenschutzrecht*, Tübingen, 2005.

kapitel VI i dataskyddsdirektivet endast om de är nödvändiga för att förena rätten till privatliv med reglerna om yttrandefrihet. Den andra frågan avser följaktligen undantagets tillämpningsområde.

De relevanta grundläggande rättigheterna

37. Artikel 9 i dataskyddsdirektivet ska tolkas i enlighet med de grundläggande rättigheterna, vilka ska avvägas mot varandra genom en tillämpning av denna bestämmelse. Därvid måste gemenskapsdomstolarna bland annat beakta rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen). [5]

38. Genom gemenskapsrätten garanteras den grundläggande rätten till yttrandefrihet som föreskrivs i artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen). [6] Detta fastställs i artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [7] som proklamerades den 7 december 2000 i Nice (nedan kallad stadgan). Särskilt mot bakgrund av domstolens rättspraxis [8] och protokollet om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna [9] ska enligt artikel 11.2 i stadgan mediernas frihet och mångfald respekteras.

39. Yttrandefriheten är inte begränsad till åsiktsfrihet utan innefattar enligt artikel 10.1 andra meningen i Europakonventionen och artikel 11.1 första meningen i stadgan för att säkerställa kommunikationsfrihet uttryckligen frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar. Europadomstolen har i fast rättspraxis betonat att yttrandefriheten inte bara gäller upplysningar eller tankar som upplevs som positiva eller som anses harmlösa eller ointressanta, utan även sådana som sårar, oroar eller stör staten eller någon befolkningsgrupp. [10] Även vid kommersiella ändamål

5 — Dom av den 15 oktober 2002 i de förenade målen C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen (REG 2002, s. I-8375), punkt 274, och dom av den 29 juni 2006 i mål C-301/04 P, kommissionen mot SGL Carbon AG (REG 2006, s. I-5915), punkt 43.

6 — Dom av den 18 juni 1991 i mål C-260/89, ERT (REG 1991, s. I-2925; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-209), punkt 44, av den 25 juli 1991 i mål C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda (REG 1991, s. I-4007; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-331), punkt 23, av den 25 juli 1991 i mål C-353/89, kommissionen mot Nederländerna (REG 1991, s. I-4069; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-353), punkt 30, och dom av den 13 december 2007 i mål C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium m.fl. (REG 2007, s. I-11135), punkt 41.

7 — EGT C 364, s. 1. Med de ändringar som antogs genom proklameringen den 12 december 2007 (EUT C 303, s. 1).

8 — Se domen i de ovan i fotnot 6 nämnda målen Collectieve Antennevoorziening Gouda och United Pan-Europe Communications Belgium m.fl.

9 — Protokoll till EG-fördraget, EGT C 340, 1997, s. 109.

10 — Se bland annat Europadomstolen, domarna i målen Handyside av den 7 december 1976, serie A nr 24, § 49, Müller m.fl. av den 24 maj 1988, serie A nr 133, § 33, Vogt av den 26 september 1995, serie A nr 323, § 52, och Guja av den 12 februari 2008, ännu ej offentliggjord, § 69 samt domstolens dom av den 6 mars 2001 i mål C-274/99 P, Connolly mot kommissionen, REG 2001, s. I-1611, punkt 39.

skyddar yttrandefriheten utlämnandet av uppgifter och åsiktsfriheten. [11]

40. Den grundläggande rätten till privatliv fastställs bland annat i artikel 8 i Europakonventionen och erkänns i artikel 7 i stadgan. Därutöver fastställs i artikel 8 i stadgan uttryckligen skyddet av personuppgifter. [12] Det innebär ett åsidosättande av de berördas rätt till privatliv att lämna personuppgifter till en utomstående oavsett hur de uppgifter som sålunda har lämnats används därefter, och detta har karaktären av intrång i den mening som avses i artikel 8 i Europakonventionen. [13]

41. Rätten till privatliv är inte en renodlad rätt till skydd mot statliga interventioner utan medför även positiva skyldigheter för staten. [14] Följaktligen har gemenskapslagstiftaren med dataskyddsdirektivet utvidgat dataskyddet till att omfatta behandling som utförs av privatpersoner. I enlighet härmed har Europadomstolen i ett mål avseende användning av bilder från en berömd persons privatliv i tidningar betonat att det med avseende på de tekniska framstegen vad gäller lagring och återanvändning av personuppgifter krävs ökad vaksamhet. [15]

42. Begränsningen av de båda grundläggande rättigheterna är i princip tillåten på jämförbara villkor. Den ska ha stöd i lag, grundas på ett eller flera mål som är legitima enligt artikel 8 eller artikel 10 i Europakonventionen och vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Detta betyder att inskränkningar kan vara motiverade av tvingande sociala hänsyn om de står i proportion till det legitima mål som eftersträvas. [16]

43. En strikt tillämpning av dataskydd skulle kunna medföra betydande begränsningar av yttrandefriheten. Det skulle i princip vara omöjligt att bedriva undersökande journalistik, om massmedia endast skulle kunna behandla och publicera personuppgifter med den berörda personens samtycke eller efter att denna person informerats. Det är emellertid uppenbart att massmedia kan göra intrång i enskilda personers privatliv. [17] Följaktligen måste en balans upprättas.

11 — Europadomstolen, domarna i målen Autronic AG av den 22 maj 1990, 12726/87, serie A, nr 178, § 47, och Casado Coca av den 24 februari 1994, 15450/89, serie A nr 285-A, § 35 och följande paragrafer. Kommissionen har i detta sammanhang med fog även hänvisat till generaladvokaten Fenellys förslag till avgörande av den 15 juni 2000 i mål C-376/98 (REG 2000, s. I-8419), punkt 153 och följande punkter.

12 — Se även dom av den 29 januari 2008 i mål C-275/06, Promusicae (REG 2008, s. I-271), punkt 64.

13 — Dom av den 20 maj 2003 i de förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl. (REG 2003, s. I-4989), punkt 74.

14 — Europadomstolens dom i målet von Hannover av den 24 juni 2004, 59320/00, Recueil des arrêts et décisions 2004-VI, § 57, och där angiven rättspraxis.

15 — Europadomstolen, dom i det ovan i fotnot 14 nämnda målet von Hannover § 70.

16 — Se, avseende yttrandefrihet, domstolens dom av den 26 juni 1997 i mål C-368/95, Familiapress (REG 1997, s. I-3689), punkt 26, och av den 12 juni 2003 i mål C-112/00, Schmidberger (REG 2003, s. I-5659), punkt 79, samt Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 10 nämnda målet von Handyside § 48, och domen i målet Observer och Guardian av den 26 november 1991, 13585/88, serie A nr 216, § 59, samt – avseende privatliv – domstolens dom av den 11 juli 2002 i mål C-60/00, Carpenter (REG 2002, s. I-6279), punkt 42, och domen i det ovan i fotnot 13 nämnda målet Österreichischer Rundfunk m.fl., punkt 7, samt Europadomstolens dom i målet Leander av den 26 mars 1987, 9248/81, serie A, nr 116, § 58, och i målet Connors av den 27 maj 2004, 66746/01, ännu ej offentliggjord, § 81.

17 — Till exempel Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 14 nämnda målet von Hannover § 61 och följande paragrafer.

44. Denna konflikt mellan olika grundläggande rättigheter men även mellan dataskydd och andra allmänintressen är kännetecknande för tolkningen av dataskyddsdirektivet. [18] De tillämpliga direktivbestämmelserna är därför relativt allmänt formulerade. De ger medlemsstaterna nödvändigt utrymme för eget skön, så att dessa kan utforma införlivandet så att detta anpassas till olika situationer som kan tänkas uppstå. [19] Inom denna ram måste medlemsstaterna respektera de berörda grundläggande rättigheterna och avväga dessa.

45. Dessutom ankommer det enligt domstolen på myndigheterna och domstolarna i medlemsstaterna att inte bara tolka sin nationella rätt på ett sätt som står i överensstämmelse med dataskyddsdirektiven, utan även att se till att de inte tolkar dessa direktiv i strid med de grundläggande rättigheter som skyddas genom gemenskapens rättsordning eller med andra allmänna gemenskapsrättsliga principer. [20]

Det nationella företrädet vad gäller bedömningen

46. Till skillnad från vad som gäller i fråga om nationella domstolar och myndigheter är domstolen mycket återhållsam vid fastställandet av omfattningen av dataskyddet och vid avvägningen av kolliderande grundläggande rättigheter. I domen i målet Promusicae nämnde den endast de båda grundläggande rättigheterna och ålade den nationella domstolen att göra den egentliga avvägningen. [21] I domen i målet Österreichischer Rundfunk m.fl. gick domstolen till väga på ett liknande sätt [22] men gav då även anvisningar till den nationella domstolen. [23]

47. Domstolen har även visat samma återhållsamhet i andra fall avseende kollision mellan rättigheter. I domen i målet Familiapress rörde det sig om en kollision mellan den fria rörligheten för varor och ett nationellt förbud mot spel i tidskrifter. I detta mål uttalade sig domstolen visserligen konkret om huruvida vissa regleringsmetoder är nödvändiga, [24] men överlät på det generella planet åt de nationella domstolarna att bedöma om förbudet står i proportion till målet att bevara pressens mångfald och att detta mål inte kan uppnås genom mindre restriktiva åtgärder. [25]

18 — Se dom av den 6 november 2003 i mål C-101/01, Lindqvist (REG 2003, s. I-12971), punkt 82 och följande punkter, och domen i det ovan i fotnot 12 nämnda målet Promusicae, punkt 65 och följande punkter.

19 — Se domen i det ovan i fotnot 18 nämnda målet Lindqvist, punkt 83 och följande punkt, och domen i det ovan i fotnot 12 nämnda målet Promusicae, punkt 67.

20 — Se domen i det ovan i fotnot 18 nämnda målet Lindqvist, punkt 87, och domen i det ovan i fotnot 12 nämnda målet Promusicae, punkt 68.

21 — Se ovan fotnot 12, punkt 61 och följande punkter, särskilt punkt 68.

22 — Se ovan fotnot 13, punkt 91 och följande punkter.

23 — Se ovan fotnot 13, punkt 86 och följande punkter.

24 — Se ovan fotnot 16, punkt 33.

25 — Se ovan fotnot 16, punkt 34.

48. Domstolen har gått ännu längre i mål avseende kollision mellan friheten att tillhandahålla tjänster och den mänskliga värdigheten samt friheten att tillhandahålla varor och uppfattningar vad beträffar skydd av barn och minderåriga, när den fastställt att det kan finnas olika men lika legitima uppfattningar i medlemsstaterna om vilka inskränkningar i de grundläggande friheterna som är proportionerliga för att skydda allmänna intressen och särskilt de grundläggande rättigheterna. [26]

49. Domstolen har erinrat om att den har till uppgift att lämna ändamålsenliga svar till den nationella domstolen. Den är bland annat behörig att, mot bakgrund av handlingarna i det nationella målet och de skriftliga och muntliga yttranden som avgetts till EG-domstolen, ge sådana anvisningar att den nationella domstolen kan avgöra den faktiska tvist som är anhängiggjord vid denna domstol. [27] Generellt avser sådana anvisningar inte minst problem som ska beaktas vid bedömningen av proportionaliteten.

50. I förevarande fall bör domstolen snarare inta en återhållsam hållning. Det ankommer på gemenskapsdomstolarna att konkretisera kolliderande grundläggande rättigheter, framför allt när det rör sig om *gränsöverskridande* verksamhet. Om det finns tecken på att en unionsmedborgare som bedriver gränsöverskridande verksamhet diskrimineras krävs en särskilt intensiv prövning. Detta framgår av domarna i målen avseende facklig verksamhet med avseende på gränsöverskridande tjänster [28] eller förflyttning av driftsställe [29] och avseende protesterande bönders angrepp på frukttransporter. [30]

51. Domen i målet Schmidberger [31] utgör inte heller ett exempel på motsatsen. I det målet rörde det sig om hinder för den fria rörligheten för varor mellan Tyskland och Italien som orsakades av en sammankomst på den österrikiska Brennermotorvägen, för vilken sammankomst tillstånd meddelats. I detta mål godtog domstolen visserligen att nationella myndigheter förfogar över ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar vid avvägningen mellan den fria rörligheten för varor och yttrande- och mötesfriheten, [32] men gjorde en relativt ingående prövning av resultatet av avvägningen [33] innan den slog fast att gemenskapsrätten inte hade åsidosatts.

52. Vid tillämpningen av dataskyddsdirektivet utgör skyddet för gränsöverskridande verksamhet däremot ett undantag. Direktivet har antagits med stöd av artikel 95 EG och syftar således till att förverkliga den inre

26 — Dom av den 14 oktober 2004 i mål C-36/02, Omega (REG 2004, s. I-9609), punkt 37 och följande punkter, och av den 14 februari 2008 i mål C-244/06, Dynamic Medien (REG 2008, s. I-505), punkt 44. Se även dom av den 6 november 2003 i mål C-243/01, Gambelli m.fl. (REG 2003, s. I-13031), punkt 63.

27 — Dom av den 11 december 2007 i mål C-438/05, The International Transport Workers' Federation och The Finnish Seamen's Union (REG 2007, s. I-10779), punkt 85.

28 — Dom av den 18 december 2007 i mål C-341/05, Laval un Partneri (REG 2007, s. I-11767).

29 — Domen i det ovan i fotnot 27 nämnda målet The International Transport Workers' Federation och The Finnish Seamen's Union.

30 — Dom av den 9 december 1997 i mål C-265/95, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-6959).

31 — Dom av den 12 juni 2003 i mål C-112/00 (REG 2003, s. I-5659).

32 — Se ovan fotnot 31, punkterna 82 och 93.

33 — Se ovan fotnot 31, punkt 83 och följande punkter.

marknaden. Det omfattar emellertid inte endast gränsöverskridande behandling av uppgifter utan även rent nationella transaktioner. Till skillnad från generaladvokaten Tizzano [34] har domstolen trots detta inte ifrågasatt dataskyddsdirektivets omfattande räckvidd, eftersom en begränsning till gränsöverskridande situationer skulle innebära att gränserna för det nämnda direktivets tillämpningsområde skulle bli synnerligen osäkra och vaga. [35]

53. Av det vida tillämpningsområdet för direktivet som nästan går utöver förverkligandet av den inre marknaden kan emellertid den slutsatsen dras att domstolen vid avvägningen av kolliderande grundläggande rättigheter inom ramen för direktivet i princip bör ge medlemsstaterna och deras domstolar ett stort utrymme för skönsmässig bedömning inom vilket deras egna traditioner och samhällsvärderingar kan komma till uttryck.

54. Artikel 9 i dataskyddsdirektivet ska tolkas mot denna bakgrund.

34 — Förslag till avgörande av den 19 september 2002 i mål C-101/01, Lindqvist (REG 2003, s. I-12971), punkt 35 och följande punkter, och av den 14 november 2002 i de förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl. (REG 2003, s. I-4989), punkt 43 och följande punkter.

35 — Domen i det ovan i fotnot 13 nämnda målet Österreichischer Rundfunk m.fl., punkt 42.

Tillämpningsområdet för artikel 9 i dataskyddsdirektivet

55. Enligt artikel 9 i dataskyddsdirektivet ska medlemsstaterna med avseende på behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande besluta om avvikelser från dataskydd endast om de är nödvändiga för att förena rätten till privatliv med reglerna om yttrandefrihet.

56. Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy anser tillsammans med Finland att tillämpningsområdet för artikel 9 i dataskyddsdirektivet ska utvidgas till att omfatta hela skyddsområdet för yttrandefriheten. Den på detta sätt tolkade bestämmelsen i artikel 9 i dataskyddsdirektivet skulle i enlighet med sitt syfte omfatta alla tänkbara konflikter mellan yttrandefrihet och dataskydd. Samtidigt skulle medlemsstaterna ges så stor frihet som möjligt för att skapa en balans mellan dataskydd och yttrandefriheten.

57. Denna tolkning saknar emellertid stöd i ordalydelsen i artikel 9 i dataskyddsdirektivet. Enligt denna bestämmelse krävs inte endast att det ska åstadkommas en balans mellan yttrandefrihet och dataskydd utan i denna bestämmelse beskrivs även vissa ändamål till vars förmån medlemsstaterna kan avvika från nästan alla krav i dataskyddsdirektivet. De begrepp som tillämpas i detta avseende,

journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande, skulle inte ha någon egen funktion vid sidan av begreppet yttrandefrihet om de tillsammans skulle likställas med yttrandefrihet.

58. Utgångspunkten för tolkningen av artikel 9 i dataskyddsdirektivet bör i stället vara att undantag från en allmän princip ska tolkas snävt, [36] för att inte urholka den berörda principen mer än nödvändigt. I förevarande fall skulle en vid tolkning innebära en risk för kränkning av den grundläggande rättigheten till privatliv.

59. Av artikel 9 i dataskyddsdirektivet framgår att bestämmelsen ska tolkas restriktivt redan av att bestämmelsen endast omfattar behandling av personuppgifter som *uteslutande* sker för de ändamål som anges där. Dessutom får enligt denna bestämmelse undantag och avvikelser *endast* göras *om* de är nödvändiga för att skapa en balans mellan de berörda grundläggande rättigheterna.

60. Såsom bland annat kommissionen har påpekat talar även den omfattande räckvidden av det undantag som kan göras enligt artikel 9 i dataskyddsdirektivet för att villkoren för dess tillämpning ska tolkas restriktivt. Medan det i andra undantag i dataskyddsdirektivet endast föreskrivs undantag från vissa bestämmelser, föreskrivs i artikel 9 möjligheten att upphäva nästan alla krav som uppställs i direktivet.

61. En tolkning av begreppet journalistiska ändamål enligt ordets betydelse kan inte ifrågasättas med motiveringen att den medför en kränkning av yttrandefriheten genom för omfattande krav på dataskydd. Medlemsstaterna måste nämligen inte skapa en balans mellan yttrandefrihet och rätten till privatliv uteslutande inom ramen för artikel 9 i dataskyddsdirektivet. De kan även stödja sig på andra bestämmelser, eftersom direktivet ger medlemsstaterna nödvändigt utrymme för skönsmässig bedömning, så att dessa kan utforma införlivandet så att detta anpassas till olika situationer som kan tänkas uppstå. [37]

36 — Dom av den 8 juni 2006 i mål C-60/05, WWF Italia m.fl. (REG 2006, s. I-5083), punkt 34, och av den 14 juni 2007 i mål C-342/05, kommissionen mot Finland (REG 2007, s. I-4713), punkt 25, avseende undantag från skyddet för de berörda arterna, av den 7 mars 2002 i mål C-169/00, kommissionen mot Finland (REG 2002, s. I-2433), punkt 33 och där angiven rättspraxis, avseende mervärdesskatt, av den 27 september 1988 i mål 189/87, Kalfelis (REG 1988, s. 5565; svensk specialutgåva, volym 9, s. 729), punkt 19, av den 11 oktober 2007 i mål C-98/06, Freeport (REG 2007, s. I-8319), punkt 35, avseende domstols behörighet i tvistemål, och av den 27 november 2007 i mål C-435/06, (REG 2007, s. I-10141), punkt 60, avseende domstols behörighet i vårdnadsmål.

37 — Domen i det ovan i fotnot 18 nämnda målet Lindqvist, punkt 83 och följande punkt, se även domen i det ovan i fotnot 12 nämnda målet Promusicae, punkt 67, avseende Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (EGT L 201, s. 37).

62. Medlemsstaterna har särskilt stor frihet inom området för privat yttrandefrihet, eftersom dataskyddsdirektivet enligt artikel 3.2 andra strecksatsen inte är tillämpligt på behandling av en fysisk person som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med personens hushåll. [38]

63. Vidare kan behandlingen enligt artikel 7 f i dataskyddsdirektivet vara tillåten för ändamål som rör övervägande berättigade intressen hos den som behandlar uppgifterna eller den berörda medlemsstaten kan enligt artikel 13.1 g föreskriva undantag från vissa bestämmelser till skydd av andras fri- och rättigheter. [39] Bland annat villkoren för att uppgiftsbehandling ska kunna tillåtas enligt artikel 7 och för att känsliga uppgifter ska kunna behandlas enligt artikel 8 är emellertid tillämpliga i dessa fall och tillsynsmyndigheterna för dataskydd kan övervaka uppgiftsbehandlingen.

64. Det kan alltså sammanfattningsvis konstateras att tillämpningsområdet för artikel 9 i dataskyddsdirektivet ska fastställas mot bakgrund av begreppen journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande som har en egen betydelse som inte är identisk med skyddsområdet för yttrandefrihet.

Begreppet journalistiska ändamål

65. Begreppet journalistiska ändamål avser verksamhet som bedrivs genom massmedia, särskilt pressen och audiovisuella medier. Av direktivets tillkomst framgår att journalistiska ändamål inte är begränsade till verksamhet som bedrivs genom institutionaliserade medier. Efter att kommissionen inledningsvis föreslog ett undantag för pressorgan och audiovisuella medier, [40] resulterade begreppet journalistiska ändamål i flera på varandra följande förslag i vilka tillämpningsområdet för undantaget löstes från medieföretag och utvidgades till att omfatta alla personer som är journalistiskt verksamma. [41]

38 — Se avseende tolkningen av denna bestämmelse domen i det ovan i fotnot 18 nämnda målet Lindqvist, punkt 46 och följande punkt.

39 — I Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter av den 28 januari 1981 i Strasbourg, SEV nr 108, föreskrivs således inte heller något särskilt privilegium för massmedier, utan ett antagande av undantagsbestämmelser för att skydda andra personers rättigheter. Se den förklarande anmärkningen till artikel 9 b i konventionen, Rapport explicatif, punkt 58, Internet: http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/108.htm.

40 — Artikel 19 i förslag till rådets direktiv om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter, KOM(1990) 314, EGT C 277, 1990, s. 3 (på s. 9).

41 — Se särskilt Europaparlamentets yttrande av den 11 mars 1992 (EGT C 94, s. 173 (på s. 178)), kommissionens ändrade förslag av den 15 oktober 1992 (EGT C 311, s. 30 (på s. 45)) och slutligen rådets gemensamma ståndpunkt av den 20 februari 1995 (EGT C 93, s. 1 (på s. 9)).

66. För att ytterligare fylla ut begreppet journalistiska ändamål är det lämpligt att beakta de uppgifter som massmedia har i ett demokratiskt samhälle, såsom dessa har fastställts av Europadomstolen i dess rättspraxis avseende inskränkning av yttrandefriheten. Ett villkor för varje begränsning av yttrandefriheten är att denna begränsning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Om massmedia berörs så ska det beaktas att en fri press spelar en väsentlig roll för det demokratiska samhällets funktion, särskilt rollen som ”offentlig vakthund”. Den är därför förpliktad att förmedla information och idéer om alla frågor som är av allmänt intresse. [42]

67. Eftersom det rör sig om förmedling av information och idéer saknar det, i strid med vad vissa hävdar, betydelse om de uppgifter som spridits bearbetas eller kommenteras redaktionellt. Redan tillhandahållandet av obearbetade uppgifter kan bidra till en offentlig debatt och därför vara av allmänt intresse. Därutöver ger urvalet av de uppgifter som spridits uttryck för en subjektiv bedömning hos dem som sprider uppgifterna. Urvalet innehåller åtminstone bedömningen att dessa uppgifter är av intresse för mottagaren.

42 — Europadomstolen, domarna i målen Barthold av den 25 mars 1985, 8734/79, serie A, nr 90, § 58, Lingens av den 8 juli 1986, 9815/82, serie A, nr 103, § 44, Jersild av den 23 september 1994, 15890/89, serie A nr 298, § 31, dom i det ovan i fotnot 16 nämnda målet Observer och Guardian § 59, Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 14 nämnda målet von Hannover, § 63, samt domen i målet Pedersen och Baadsgaard av den 17 december 2004 (GC), 49017/99, Recueil des arrêts et décisions 2004-XI § 71.

68. Såsom bland annat den svenska regeringen anfört eftersträvas följaktligen journalistiska ändamål med behandlingen av personuppgifter när de syftar till att förmedla information och idéer om frågor av allmänt intresse.

Information och idéer om frågor av allmänt intresse

69. Det ska nu klargöras vad som avses med förmedling av information och idéer om frågor av allmänt intresse. Denna formulering beskriver handlingar som utförs i samband med utövandet av yttrandefriheten som endast kan inskränkas om detta är motiverat av särskilt vägande skäl.

70. Den svenska regeringen har i detta sammanhang åberopat en förklaring som den avgett vid antagandet av dataskyddsdirektivet. Enligt denna ska bedömningen av om journalistiska ändamål föreligger inte ske mot bakgrund av den information som förmedlats, det vill säga innehållet, utan mot bakgrund av förmedlingens art. Det är riktigt att det inte åligger de nationella myndigheterna att fastställa frågor av allmänt intresse, vilka massmedia får behandla. Av det skälet är en kontroll av innehållet känslig.

71. Arten och sammanhanget är av relevans för att utesluta de fall i vilka information och idéer av allmänt intresse visserligen förmedlas men där denna förmedling inte riktar sig till allmänheten, till exempel privata politiska debatter.

72. En avgränsning som endast sker med ledning av formen för informationsförmedlingen räcker emellertid inte i dag för att identifiera journalistiska ändamål. Tidigare begränsade sig journalistik till medier som var (relativt) lätt identifierbara, nämligen press, radio och tv. Moderna kommunikationsmedel såsom Internet eller trådlös telekommunikation används i dag emellertid såväl för förmedling av information om frågor av allmänt intresse som för rent privata ändamål. Informationsförmedlingens art utgör därför visserligen en viktig omständighet som visar om journalistiska ändamål eftersträvas, men innehållet får emellertid inte negligeras.

73. Ett allmänt intresse föreligger under alla omständigheter när den information som förmedlats hänför sig till en offentlig debatt som verkligen förts. [43] Det finns även ämnen som till sin natur är frågor av allmänt intresse, till exempel offentliga rättegångar enligt artikel 6.1 i Europakonventionen, [44] allmänhetens intresse av insyn i politiken, [45] eller om politiska ledares tankar, inställningar och uppträdande. [46]

74. Det kan däremot betvivlas att det rör sig om förmedling av information om frågor av allmänt intresse vid spridning av detaljer ur privatlivet som inte har något samband med den berörda personens offentliga funktion, bland annat om den enbart avser att stilla nyfikenheten hos en viss publik om en persons privatliv och som trots att personen är känd inte kan anses som ett bidrag till någon debatt av allmänt intresse för samhället. [47] Av särskild betydelse vad gäller gränsen för vad som är av allmänt intresse är huruvida den berörda personen har berättigade förväntningar på att dess privatliv respekteras. [48]

75. Domen i målet Fressoz och Roire [49] är illustrativ för de avgörande övervägandena.

43 — Europadomstolens domar i målen News Verlags GmbH & Co. KG av den 11 januari 2000, 31457/96, Recueil des arrêts et décisions 2000-I, § 54, Tammer av den 6 februari 2001, 41205/98, Recueil des arrêts et décisions 2001-I, § 68, Editions Plon av den 18 maj 2004, 58148/00, Recueil des arrêts et décisions 2004-IV, § 44, Stoll av den 10 december 2007, 69698/01, § 118 och följande paragrafer, samt domen i målet Nikowitz och Verlagsgruppe News GmbH av den 22 februari 2007, 5266/03, § 25.

44 — Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 43 nämnda målet News Verlags GmbH & Co. KG, § 56.

45 — Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 43 nämnda målet Plon, § 44.

46 — Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 43 nämnda målet Stoll, § 122 och domen i det ovan i fotnot 42 nämnda målet Lingens, § 42. Avseende ledare i näringslivet se Europadomstolens dom i målet Tønsbergs Blad AS och Haukom av den 1 mars 2007, Tønsbergs Blad AS, 510/04, ännu ej offentliggjord, § 87.

47 — Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 14 nämnda målet von Hannover, § 65, se även Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 43 nämnda målet News Verlags GmbH & Co. KG, § 54.

48 — Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 14 nämnda målet von Hannover, § 51. Se mer allmänt avseende berättigade förväntningar med avseende på behandling av uppgifter även Europadomstolens domar i målen Halford av den 25 juni 1997, 20605/92, Recueil des arrêts et décisions 1997-III, § 45, P. G. och J. H. av den 25 september 2001, 44787/98, Recueil des arrêts et décisions 2001-IX, § 57, och Copland av den 3 april 2007, 62617/00, ännu ej offentliggjord, § 42.

49 — Europadomstolens dom av den 21 januari 1999, 29183/95, Recueil des arrêts et décisions 1999-I.

I det målet rörde det sig om bestraffning av två journalister som hade publicerat konfidentiella handlingar ur ett taxeringsärende för att på så sätt styrka sina uppgifter om en företagsledares inkomst. Publiceringen var i princip straffbar enligt nationell lagstiftning.

76. Europadomstolen påpekade emellertid att informationen avsåg en offentlig debatt om löner, som hade utlösts av en tvist om löneavtal i det berörda företaget. [50] Information om taxeringsunderlaget och den skatt som betalats är inte heller strängt konfidentiell enligt nationell lagstiftning. [51] Uppgifter om allmänt kända företagares löner publiceras regelbundet [52] och enligt nationell rättspraxis hör de inte till privatlivet. [53]

77. Information och idéer hänför sig därför till en fråga av allmänt intresse bara om de anknyter till en offentlig debatt som verkligen förts eller avser frågor som enligt nationell lagstiftning och samhällets värderingar till sin natur är av offentlig karaktär, dock inte om detaljer ur privatlivet sprids som inte har något samband med den berörda personens offentliga funktion, särskilt när det i detta avseende föreligger berättigade förväntningar på att rätten till privatliv respekteras.

78. Det ska emellertid tilläggas att frågan om huruvida journalistiska ändamål föreligger inte kan kontrolleras strängt av nationella myndigheter, inbegripet domstolar. Det kan knappast i förväg fastställas vilken information som avser frågor av allmänt intresse och det ankommer slutligen åtminstone delvis på massmedia att genom förmedling av information över huvud taget väcka allmänhetens intresse. Om detta misslyckas kan man knappast förebrå dem i efterhand. Det ankommer emellertid i princip inte heller på nationella myndigheter att *ex ante* prognostisera en framtida brist på allmänt intresse. En sådan prognos skulle utgöra ett första steg för censur. Det kan därför endast fastställas att förmedling av information och idéer inte avser frågor av allmänt intresse om detta är uppenbart.

Fastställande av ändamålet

79. Även om en behandling sker för journalistiska ändamål är artikel 9 i dataskyddsdirektivet inte nödvändigtvis tillämplig. Den aktuella behandlingen av personuppgifter ska ske *uteslutande* för journalistiska ändamål.

50 — Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 49 nämnda målet Fressoz och Roire, § 50.

51 — Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 49 nämnda målet Fressoz och Roire, § 53.

52 — Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 49 nämnda målet Fressoz och Roire, § 53.

53 — Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 49 nämnda målet Fressoz och Roire, § 50.

80. Genom användningen av begreppet uteslutande erinras i artikel 9 i dataskyddsdirektivet om kravet på ändamålsenlighet vid behandlingen av personuppgifter, som stadgas i allmänna ordalag i artikel 6 b i dataskyddsdirektivet. Enligt denna bestämmelse får behandling av personuppgifter i princip inte ske på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlats in. Följaktligen kan även undantaget i artikel 9 endast tillämpas på behandling som uteslutande sker för journalistiska ändamål. Om samtidigt andra ändamål eftersträvas som inte anses som journalistiska, så är privilegiet för massmedia inte tillämpligt.

81. Vid fastställandet av syftet saknar det emellertid betydelse om behandlingen direkt avser förmedling av sådan information, till exempel vid publicering av sådana uppgifter. Såsom Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy har anfört eftersträvas journalistiska ändamål även vid förberedelsen av en publicering. [54]

82. Det kan inte heller uteslutas att en behandling uteslutande sker för journalistiska ändamål av det skälet att vid sidan av förmedling av information och idéer om frågor av allmänt intresse även kommersiella målsättningar eftersträvas. [55] Journalistiska ändamål åtföljs i allmänhet av målsättningen att åtminstone täcka kostnaderna för den journalistiska verksamheten, om möjligt emellertid även uppnå en vinst. Kommersiell framgång är nämligen en förutsättning för professionell journalistik, i vart fall i den mån den bedrivs oberoende av stöd eller inflytande från andra, till exempel staten. Att tjäna pengar genom förmedling av information och idéer om frågor av allmänt intresse utgör följaktligen en berättigad del av journalistiska ändamål.

83. Härifrån ska man skilja kommersiell verksamhet som inte avser förmedling av information och idéer om frågor av allmänt intresse, även om den vinst som uppnås avser att finansiera journalistisk verksamhet. Den skiljer sig nämligen inte från likartad verksamhet vars vinst inte är avsedd för journalistiska ändamål. Att i denna situation tillämpa privilegiet för massmedia skulle kunna åsidosätta principen om likabehandling och i synnerhet snedvrida konkurrensen. [56]

54 — Europadomstolen har i domarna i målen Goodwin av den 27 mars 1996, 28957/95, Recueil des arrêts et décisions 1996-II, § 39, och Tillack av den 27 november 2007, 20477/05, § 53, uttryckligen utvidgat skyddet för pressfriheten till att omfatta journalistiskt källskydd.

55 — Europadomstolen har i domen i det ovan i fotnot 11 nämnda målet Autronic AG, § 47, påpekat att olika domar avseende pressfrihet har rört företag, som avsåg att uppnå vinst med sin pressverksamhet.

56 — Se beslut av den 23 september 2004 i de förenade målen C-435/02 och C-103/03, Springer (REG 2004, s. I-8663), punkt 47.

84. Följaktligen får spridning av uppgifter i medier endast i undantagsfall ske uteslutande för att förmedla information och idéer om frågor av allmänt intresse, [57] det vill säga uteslutande för journalistiska ändamål, även om de intäkter som genereras är en förutsättning för medieverksamhet.

85. Det är i det enskilda fallet svårt att klassificera en verksamhet som en verksamhet med journalistiska ändamål. Det kräver ett värderande synsätt av målsättningen. Därvid kan inte den målsättning som de som ansvarar för en behandling av uppgifter anger vara avgörande, eftersom dessa subjektiva mål inte kan prövas. Syftet med behandlingen av uppgifter måste i stället framgå av objektiva omständigheter. [58]

57 — Ett sådant fall låg till grund för Europadomstolens dom i målet Verein mot Tierfabriken av den 28 juni 2001, 24699/94, Recueil des arrêts et décisions 2001-VI, avseende ett reklaminslag mot köttproduktion, dock inte för Europadomstolens dom i målet Casado Coca av den 24 februari 1994, serie A, nr 285-A, avseende ett förbud för advokater att göra reklam. Se även dom av den 12 december 2006 i mål C-380/03, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 2006, s. I-11573), punkt 156.

58 — Se avseende valet av rättslig grund för en gemenskapsåtgärd, dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet (REG 1987, s. 1493; svensk specialutgåva, volym 9, s. 55), punkt 11, av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet (Titandioxid) (REG 1991, s. I-2867; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-199), punkt 10, och av den 23 oktober 2007 i mål C-440/05, kommissionen mot rådet (REG 2007, s. I-9097), punkt 61, avseende fastställande av mål som utgör missbruk se dom av den 21 februari 2006 i mål C-255/02, Halifax m.fl. (REG 2006, s. I-1609), punkt 75, och av den 8 november 2007 i mål C-251/06, Ing. Auer (REG 2007, s. I-9689), punkt 46, och avseende fastställande av en leverans inom gemenskapen inom mervärdesskatterätten dom av den 27 september 2007 i mål C-409/04, Teleos m.fl. (REG 2007, s. I-7797), punkt 39 och följande punkt.

Tillämpningen i förevarande fall

86. Såväl den offentliga karaktären av viss information som berättigade förväntningar på att privatlivet respekteras beror i det enskilda fallet i hög grad på lagstiftningen – framför allt den nationella –, på samhällsvärderingar och på konkret existerande offentliga debatter. Det ankommer i princip inte på domstolen att pröva dessa förhållanden, utan denna uppgift åligger de behöriga nationella myndigheterna. Om nationella domstolar begär att domstolen ska uttala sig i sådana frågor ska denna endast lämna upplysningar om de omständigheter som ska beaktas.

87. De behandlade uppgifternas art, de olika formerna för spridning av information och möjligheten att låta utplåna egna uppgifter är av särskilt intresse i förevarande fall.

88. All behandling avser personliga beskattningsuppgifter. Gemenskapsrätten innehåller visserligen inte några bestämmelser om konfidentiell behandling av dessa uppgifter, i vissa medlemsstater anses de emellertid vara konfidentiella. De berörda personerna i dessa stater har följaktligen i princip fog att förvänta

sig att denna sekretess respekteras. Domstolen anser också att sådan information om inkomsten i princip endast ska lämnas ut om detta krävs för att förverkliga ett allmänt mål. [59]

89. Dock har Europadomstolen uppenbarligen inte nödvändigtvis härlett den konfidentiella behandlingen av beskattningsuppgifter ur artikel 8 i Europakonventionen. [60] Det kan därför röra sig om ett tillåtet, det vill säga rättfärdigat, intrång i rätten till privatlivet som utgör en grundläggande rättighet i gemenskapens rättsordning om dessa uppgifter enligt lag är allmänt tillgängliga i Finland hos skattemyndigheten. Under dessa förhållanden kan man förmodligen även utgå från att finska medborgare inte har några berättigade förväntningar på att deras beskattningsuppgifter ska behandlas konfidentiellt.

90. Förmedling av information sker på två sätt. Å ena sidan publiceras uppgifterna i en tidning i form av en övergripande lista och, å andra sidan, tillhandahålls uppgifterna avseende enskilda skattskyldiga på begäran i form av en sms-tjänst.

91. Publiceringen av listan syftar till att förmedla information av allmänt intresse. Allmänheten ges tillgång till en omfattande uppgiftssamling. Vid denna form av publicering tas *prima facie* ingen hänsyn till individuella intressen.

92. Det är svårt att bedöma om denna form av förmedling även är av allmänt intresse i materiellt hänseende. Allmänheten kan vara intresserad av att få en omfattande överblick över beskattningen och medborgarnas inkomst- och förmögenhetsförhållanden. Det kan med avseende på vissa offentliga personer även finnas ett konkret allmänt intresse av att erhålla denna information.

93. Det finns även skäl att anse att intresset av dessa uppgifter till stor del är av privat natur. Det kan till exempel röra sig om personlig nyfikenhet vad gäller grannar och bekanta. Kommersiella intressen ska inte heller uteslutas. Kännedom om enskilda personers inkomst- och förmögenhetsförhållanden kan nämligen utnyttjas ekonomiskt, till exempel för riktad reklam eller för att uppskatta kunders betalningsförmåga och kreditvärdighet.

94. De sistnämnda aspekterna är mycket mer utpräglade vid sms-tjänster, eftersom denna tjänst endast används för förmedling av

59 — Domen i det ovan i fotnot 13 nämnda målet Österreichischer Rundfunk m.fl., punkt 89 och följande punkt.

60 — Se Europadomstolens dom i det ovan i fotnot 49 nämnda målet Fressoz och Roire, särskilt § 53, i vilken endast den nationella lagstiftningen nämns. Se även det beslut som den europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter har meddelat av den 27 november 1996, Gedin (nr 29189/95) avseende nämnande i en förteckning vid namn av skattegäldenärer som underlåtit att betala.

information när det föreligger ett konkret intresse av uppgifter om en viss person. Det är inte troligt att detta intresse i allmänhet är av offentlig natur. Förfrågan hänför sig endast i undantagsfall till frågor av allmänt intresse.

95. Det är emellertid inte möjligt att vid en informationsförmedling som sker via telekommunikation generellt utesluta att det föreligger ett allmänt intresse. Informationsförmedling via telekommunikationstjänster kompletterar nämligen i större omfattning pressens och massmedias traditionella förmedlingsformer. Frågan om huruvida information och idéer om frågor av privat eller allmänt intresse förmedlas i denna form bör därför undersökas särskilt noggrant.

96. Den portugisiska regeringen har slutligen anfört att det inte rör sig om journalistiska ändamål när Satakunnan begär en avgift för att ta bort skattskyldiga ur informationssystemet. Detta argument skulle kunna godtas om Satakunnans syfte med avgiften är att uppnå en vinst, eftersom denna vinst inte kan hänföras till förmedling av information och idéer av allmänt intresse. Om avgiften däremot endast är avsedd att täcka kostnaderna så innebär detta, oberoende av frågan om sådana avgifter är tillåtna, inte att det inte rör sig om journalistiska ändamål.

97. Möjligheten att en person kan få information som rör honom borttagen ger emellertid upphov till frågan om det verkligen finns ett allmänt intresse av en omfattade förteckning över beskattningsuppgifter. Ett ogrundat borttagande av enskilda uppgifter skulle nämligen i princip stå i strid med ett allmänt intresse. Om läsaren förväntar sig en omfattande förteckning så skulle borttagandet nästan vara vilseledande, eftersom intrycket uppstår att denne person inte betalar någon skatt eller endast betalar lite skatt.

98. Det ankommer på de nationella domstolarna att, i förekommande fall efter ytterligare utredning av de faktiska omständigheterna, slutligen avgöra hur dessa objektiva omständigheter ska bedömas inom ramen för samhällslivet i Finland.

Avvägningen mellan yttrandefrihet och privatliv

99. Även om artikel 9 i dataskyddsdirektivet är tillämplig, innebär detta inte att den aktuella behandlingen av personuppgifter

inte omfattas av dataskydd. Tvärtom är undantag endast tillåtna i den mån de är nödvändiga för att förena rätten till privatliv med reglerna om yttrandefrihet.

100. Man kan följaktligen liksom Estland och kommissionen betvivla att det finska införlivandet av artikel 9 i dataskyddsdirektivet uppfyller gemenskapsrättens krav. Trots att bestämmelsen i dataskyddsdirektivet är flexibel [61] förefaller det vid en flyktig betraktelse något ensidigt att i stort sett utesluta dataskydd vid journalistisk uppgiftsbehandling. Gemenskapsrätten kan därför innebära att redaktionell verksamhet ska underkastas starkare dataskyddsrättsliga band än vad som föreskrivs i 2 § 5 mom. i den finska personuppgiftslagen.

101. Dessa överväganden saknar emellertid betydelse vid besvarandet av den andra tolkningsfrågan. Det har i målet vid den nationella domstolen yrkats att Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy ska åläggas att upphöra att utföra vissa former av databehandling. Detta åläggande kan inte direkt grundas på dataskyddsdirektivet. Ett direktiv kan inte i sig medföra skyldigheter för den enskilde, vilket innebär att direktivet inte som sådant kan åberopas gentemot honom. [62]

102. Kommissionen har däremot med avseende på 2 § 4 mom. i den finska personuppgiftslagen föreslagit att nationella inskränkningar av dataskyddet inte ska tillämpas eftersom de åsidosätter rätten till privatliv. Den har i detta hänseende hänvisat till domen i målet Mangold, där domstolen fastställde att principen om förbud mot diskriminering som föreskrivs i direktiv 2000/78 [63] på grund av ålder ska anses vara en allmän rättsprincip i gemenskapsrätten och drog slutsatsen att nationella domstolar ska underlåta att tillämpa varje bestämmelse i den nationella lagstiftningen som kan strida mot gemenskapsrätten. [64]

103. Jag har redan förkastat en sådan inställning i ett annat mål. [65] Om en allmän rättsgrundsats vars innehåll är långt mindre klart och precist skulle tillämpas i stället för ett direktiv som inte är direkt tillämpligt på enskilda personer, skulle harmoniseringsändamålet i direktivet inte uppnås och den däri åsyftade rättssäkerheten äventyras och förbudet mot att tillämpa icke genomförda direktivbestämmelser gentemot enskilda

61 — Domen i det ovan i fotnot 18 nämnda målet Lindqvist, punkt 83, och domen i det ovan i fotnot 12 nämnda målet Promusicae, punkt 67.

62 — Dom av den 26 februari 1986 i mål 152/84, Marshall (REG 1986, s. 723; svensk specialutgåva, volym 8, s. 457), punkt 48, av den 5 oktober 2004 i de förenade målen C-397/01–C-403/01, Pfeiffer m.fl. (REG 2004, s. I-8835), punkt 108, och av den 7 juni 2007 i mål C-80/06, Carp (REG 2007, s. I-4473), punkt 20.

63 — Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling (EGT L 303, s. 16).

64 — Dom av den 22 november 2005 i mål C-144/04, Mangold (REG 2005, s. I-9981), punkt 75 och följande punkter.

65 — Förslag till avgörande av den 8 februari 2007 i mål C-321/05, Kofoed (REG 2007, s. I-5795), punkt 67.

undergrävas. Generaladvokaterna Mazák och Ruiz-Jarabo Colomer fruktar också att en direkt tillämpning av allmänna rättsprinciper *vid sidan av* direktiv skulle undergräva de sistnämndas verkan och på så sätt påverka maktfördelningen och skapa rättslig osäkerhet. [66]

104. Dessa följder skulle uppkomma i förevarande fall. De skyldigheter som enskilda har med avseende på dataskydd framgår av nationell lagstiftning genom vilken dataskyddsdirektivet genomförs. Kommissionens inställning medför emellertid att skyldigheter skapas som står i strid med den nationella lagstiftningen. Detta är inte förenligt med rättssäkerhet. Dessutom skulle den ståndpunkt som kommer till uttryck i dataskyddsdirektivet att överlåta åt medlemsstaterna att skapa en balans mellan yttrandefrihet och dataskydd undergrävas.

105. Det saknar i förevarande fall således betydelse om Finland har införlivat artikel 9 i dataskyddsdirektivet på ett korrekt sätt. Den nationella domstolen måste i stället pröva om de begärda åtgärderna mot Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy har stöd i nationell lagstiftning. Den nationella domstolen är därvid skyldig att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten mot bakgrund av dataskyddsdirektivets ordalydelse och syfte [67] och i enlighet med de grundläggande rättigheterna i gemenskapens rättsordning [68] för att uppnå det resultat som avses i direktivet. Skyldigheten att göra en konform tolkning begränsas samtidigt av rättssäkerhetsprincipen. Denna utgör hinder mot att nationell rätt tolkas *contra legem*. [69]

Svaret på den andra frågan

106. Den andra frågan ska således sammanfattningsvis besvaras på följande sätt. Behandlingen av personuppgifter sker för journalistiska ändamål i den mening som avses i artikel 9 i dataskyddsdirektivet om den sker i syfte att förmedla information och idéer om frågor av allmänt intresse. Den nationella domstolen är skyldig att på grundval av alla

66 — Generaladvokaten Mazáks förslag till avgörande av den 15 februari 2007 i mål C-411/05, Palacios de la Villa (REG 2007, s. I-8531), punkt 133 och följande punkter, och generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande av 24 januari 2008 i de förenade målen C-55/07 och C-56/07, Michaeler och Subito GmbH (REG 2007, s. I-3135), punkt 21 och följande punkt.

67 — Dom av den 10 april 1984 i mål 14/83, von Colson och Kamann (REG 1984, s. 1891; svensk specialutgåva, volym 7, s. 577), punkt 26, domen i det ovan i fotnot 62 nämnda målet Pfeiffer m.fl., punkt 113, och dom av den 19 april 2007 i mål C-356/05, Farrell (REG 2007, s. I-3067), punkt 42.

68 — Domen i det ovan i fotnot 18 nämnda målet Lindqvist, punkt 87, dom av den 27 juni 2006 i mål C-540/03, parlamentet mot rådet (REG 2006, s. I-5769), punkt 105, och domen i det ovan i fotnot 12 nämnda målet Promusicae, punkt 68.

69 — Dom av den 16 juni 2005 i mål C-105/03, Pupino (REG 2005, s. I-5285), punkterna 44 och 47, och dom av den 4 juli 2006 i mål C-212/04, Adeneler m.fl. (REG 2006, s. I-6057), punkt 110.

objektiva omständigheter som framkommit i målet avgöra om, och i vilken utsträckning, den aktuella behandlingen av beskattningsuppgifter sker för journalistiska ändamål.

C — *Den tredje frågan – artikel 17 i dataskyddsdirektivet*

107. Med sin tredje fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om artikel 17 i dataskyddsdirektivet jämförd med principerna och ändamålen med direktivet ska tolkas så, att det inte är förenligt med direktivet att publicera uppgifter som samlats in för journalistiska ändamål och att lämna ut dem för behandling i kommersiellt syfte.

108. I artikel 17.1 i dataskyddsdirektivet regleras säkerheten vid behandling av uppgifter. Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna föreskriva att den registeransvarige ska genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifter från förstöring genom olyckshändelse eller otillåtna handlingar eller förlust genom olyckshändelse samt mot ändringar, otillåten spridning av eller otillåten tillgång till uppgifterna, särskilt om behandlingen innefattar överföring av uppgifter i ett nätverk, och mot varje annat slag av otillåten behandling. Dessa åtgärder ska med beaktande av den nuvarande tekniska nivån och de kostnader som är förenade med åtgärdernas genomförande åstadkomma en lämplig säkerhetsnivå i förhållande till de risker som är förknippade med behandlingen och arten av de uppgifter som ska skyddas.

109. Artikel 17.1 i dataskyddsdirektivet införlivades genom 32 § 1 mom. i den finska personuppgiftslagen. Detta är en av få dataskyddsrättsliga bestämmelser som även gäller för behandling av personuppgifter för journalistiska ändamål. Av intresse i förevarande fall är särskilt att obehörig och otillåten behandling av uppgifter ska förhindras. Om dessa begrepp skulle tolkas på så sätt att registeföraren ska säkerställa att alla krav i dataskyddsdirektivet beaktas så skulle dessa krav trots det privilegium som gäller för medier enligt artikel 9 i dataskyddsdirektivet även gälla vid behandling av personuppgifter för journalistiska ändamål.

110. Denna tolkning av artikel 17.1 i dataskyddsdirektivet skulle emellertid strida mot direktivets system. Den skulle normalt medföra en onödig dubbel giltighet av kraven och i förevarande fall undergräva den finska lagstiftarens uppenbara vilja att införliva artikel 9 i dataskyddsdirektivet på så sätt att behandlingen för journalistiska ändamål undantas från dessa krav.

111. Rätteligen ska artikel 17.1 i dataskyddsdirektivet enligt rubriken ”Säkerhet vid

behandling" och enligt motiveringen i kommissionens förslag [70] tolkas så att det rör sig om skydd mot yttre påverkan, i synnerhet mot tredje mans olagliga åtkomst. För detta talar särskilt hänvisningen till den nuvarande tekniska nivån i artikel 17.1 andra meningen. Denna är endast av betydelse vid tekniska säkerhetsåtgärder. Vilka behandlingsåtgärder som är lagenliga har inget att göra med den nuvarande tekniska nivån.

112. Därför regleras inte lagenligheten av uppgiftsbehandling av artikel 17.1 i dataskyddsdirektivet. Den framgår av de övriga tillämpliga bestämmelserna i dataskyddsdirektivet.

113. Den hänskjutande domstolens intresse kommer sig möjligen även av att datasäkerheten vid behandling av en registerförare påtalas i artikel 17.2–17.4 i dataskyddsdirektivet. Vid behandling av en registerförare lämnas uppgifter ut av den ansvarige till tredje man. I förevarande fall lämnas uppgifter ut av Satakunnan Markinapörssi till Satamedia. Av artikel 17 framgår emellertid inte några relevanta krav för detta utlämnande. Bestämmelserna om behandling av registerförare avser nämligen endast att säkerställa att kraven enligt artikel 17.1 om säkerhet vid behandling även beaktas vid behandling av registerförare.

114. I enlighet med vad som föreslagits av de flesta av de som deltar i målet ska den tredje frågan följaktligen besvaras så att artikel 17 i dataskyddsdirektivet inte innehåller några bestämmelser om huruvida uppgifter som samlats in för journalistiska ändamål får publiceras och lämnas ut för att behandlas för kommersiella ändamål.

D — *Den fjärde frågan – behandling av information som publicerats*

115. Med sin fjärde fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om dataskyddsdirektivet kan tolkas så att personregister som innehåller enbart i massmedier publicerat material som sådant över huvud taget inte omfattas av detta direktiv.

116. Bakgrunden till denna fråga är 2 § 4 mom. i den finska personuppgiftslagen. Enligt denna gäller inte lagen för personregister som innehåller enbart i massmedier publicerat material som sådant.

70 — Se förslag till rådets direktiv om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter, KOM(1990) 0314, s. 40, och det ändrade förslaget till rådets direktiv om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, KOM(1992)0422, sidan 28 och följande sida.

117. Såsom Estland, Portugal och kommissionen med rätta har betonat innehåller dataskyddsdirektivet inte något jämförbart undantag. I skälen 12 och 26 betonas tvärtom uttryckligen att principerna för skyddet måste gälla *all* information som rör en identifierad eller identifierbar person.

118. Ett generellt undantag för publicerad information skulle innebära att bland annat kravet på ändamålsenlighet vid behandlingen av personuppgifter enligt artikel 6.1 b i dataskyddsdirektivet blev överflödig. Efter publiceringen skulle uppgifterna nämligen kunna fortsätta att behandlas för godtyckliga ändamål oberoende av de ändamål för vilka de ursprungligen samlades in.

119. Finland är emellertid av den uppfattningen att behandlingen av publicerade personuppgifter motiveras av yttrandefriheten. I motsats till vad Finland har hävdat kan denna uppfattning emellertid inte motiveras med att utlämnandet i förevarande fall i form av en sms-tjänst också omfattas av yttrandefrihet. Detta resonemang är av intresse för en prövning av den tes som bland annat Sverige har förespråkat, och som innebär att denna tjänst uppfyller villkoren enligt artikel 9 i dataskyddsdirektivet och motsvarande finska genomförandebestämmelser, och att den därmed omfattas av privilegiet för medier.

120. Behandlingen av publicerade personuppgifter är enligt finsk lagstiftning över huvud taget inte bunden av villkoren enligt artikel 9 i dataskyddsdirektivet. Frågan är således om yttrandefriheten även omfattar oinskränkt behandling av sådana uppgifter.

121. Enligt artikel 10.1 i Europakonventionen innefattar yttrandefriheten frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning. I den mån som behandlingen av publicerade personuppgifter är nödvändig i detta syfte, omfattas den följaktligen av tillämpningsområdet för yttrandefriheten. Denna frihet kan och ska emellertid begränsas om privatlivet utgör hinder mot en behandling av uppgifterna. En generell privilegiering av sådan behandling är följaktligen förbjuden. Det ska i stället prövas vilken grundläggande rättighet som väger tyngre.

122. Vid publicerad information som per definition är allmänt känd kan man i allmänhet visserligen utgå från att skyddet för privatliv väger mindre tungt. Det kan emellertid inte uteslutas att privatlivet utgör hinder för vidmakthållande och fördjupning av ingreppet genom ytterligare behandling av information, till exempel vid felaktig information, förolämpningar eller information som avser personlig integritet.

123. Undantag från kraven i dataskyddsdirektivet kan dessutom grundas på bestämmelserna i artikel 13. Bland annat kommer skyddet av andras fri- och rättigheter enligt artikel 13.1 g i fråga. Det vore tänkbart att yttrandefriheten i Finland innefattar rätten att utan vidare inskränkningar genom dataskyddet lämna ut publicerad information. Det ska även beaktas att behandling av publicerad information i lägre grad berör rätten till privatliv än behandling av konfidentiell information. Medlemsstaterna har säkerligen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i detta hänseende.

124. Detta utrymme för skönsmässig bedömning kan emellertid inte medföra att undantagen från dataskydd legitimerar ett uppenbart oproportionerligt intrång i rätten till privatliv. Vidarebehandling av information som hänför sig till personuppgifter och som bevisligen är felaktig kan således inte motiveras av att informationen publicerats.

125. Därutöver tillåts enligt artikel 13 i dataskyddsdirektivet inte att undantag antas från alla bestämmelser i direktivet. Undantagen är begränsade till de grundläggande kraven i artikel 6.1 på behandling av uppgifter, rätten till tillgång till uppgifter och information enligt artikel 10, artikel 11.1 och artikel 12 samt uppgiftsbehandlingens offentlighet enligt artikel 21.

126. Den fjärde tolkningsfrågan ska således besvaras så att personregister som innehåller enbart i massmedier publicerat material som sådant omfattas av dataskyddsdirektivets tillämpningsområde.

127. Det ska emellertid även med avseende på den fjärde frågan erinras om att dataskyddsdirektivet självt inte kan medföra några skyldigheter för Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy. Det krävs tvärtom stöd i nationell rätt som i förekommande fall ska tolkas i enlighet med dataskyddsdirektivet men inte *contra legem*. [71]

71 — Se ovan punkt 99 och följande punkter.

V — Förslag till avgörande

128. Jag föreslår därför att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna på följande sätt:

1. En verksamhet anses utgöra en behandling av personuppgifter i den mening som avses i artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, när uppgifterna avseende fysiska personers förvärvsinkomst och kapitalinkomst samt deras förmögenhet, såsom har skildrats i begäran om förhandsavgörande,

   a) samlas in från myndigheternas offentliga handlingar och behandlas i syfte att publiceras,

   b) publiceras i ett tryckalster, i alfabetisk ordning och efter inkomstslag, i form av en omfattande lista som sorteras efter kommun,

   c) lämnas ut på en cd-romskiva för behandling i kommersiellt syfte, och

d) används inom ramen för en sms-tjänst, enligt vilken en mobiltelefonanvändare efter att till ett särskilt nummer ha skickat ett sms innehållande en viss persons namn och bosättningsort som svar kan erhålla uppgifter avseende denne persons förvärvsinkomst och kapitalinkomst samt dennes förmögenhet.

2. Behandlingen av personuppgifter i den mening som avses i artikel 9 i direktiv 95/46 sker för journalistiska ändamål i den mening som avses i artikel 9 i direktiv 95/46 om den sker i syfte att förmedla information och idéer om frågor av allmänt intresse. Den nationella domstolen är skyldig att på grundval av alla objektiva omständigheter som framkommit i målet avgöra om, och i vilken utsträckning, den aktuella behandlingen av beskattningsuppgifter sker för journalistiska ändamål.

3. Artikel 17 i direktiv 95/46 innehåller inte några bestämmelser om huruvida uppgifter som samlats in för journalistiska ändamål får publiceras och lämnas ut för att behandlas för kommersiella ändamål.

4. Personregister som innehåller enbart i massmedier publicerat material som sådant, omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 95/46.