



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

P. PIKAMÄE

fremsat den 9. december 2021¹

Sag C-184/20

OT

mod

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija,

procedeltager:

Fondas »Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras«

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Vilniaus apygardos administracinis teismas (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Vilnius, Litauen))

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger – direktiv 95/46/EF – forordning (EU) 2016/679 – national lovgivning, der fastsætter offentliggørelse af personoplysninger, som er indeholdt i erklæringer om interesser – åbenhed i forbindelse med anvendelsen af offentlige midler – forebyggelse af interessekonflikter og korruption i den offentlige sektor – grundlæggende rettigheder vedrørende respekt for privatlivet og beskyttelse af personoplysninger – artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – begrebet »særlige kategorier af personoplysninger««

1. Den engelske filosof Jeremy Bentham, der er kendt for at have udtænkt panoptikonet, en type fængselsarkitektur, som skulle gøre det muligt for en inspektør, der var forskanset i sin loge i et tårn i midten, at iagttage alle fangerne, som var indespærret i individuelle celler rundt omkring tårnet, uden at disse var i stand til at vide, at de blev iagttaget, rettede ligeledes sin optagethed af åbenhed mod det offentlige liv og mente, at »offentlighedens øje gør statsmanden dydig«². I sandhed et profetisk udsagn hvad i det mindste angår den foreslåede indretning, at dømme efter det betragtelige antal retsforskrifter i Den Europæiske Union, som i dag kræver, at offentligt ansatte personer, i hvert fald delvis, offentliggør erklæringer om interesser og formue.

2. I alle disse lovtekster søges en afbalancering mellem offentliggørelse og beskyttelse af de registreredes privatliv. Den foreliggende sag vedrører netop spørgsmålet om, hvorvidt en behandling af personoplysninger, der er karakteriseret ved, at delvist indhold af erklæringer om interesser offentliggøres på webstedet for den offentlige myndighed, som har ansvaret for at indsamle og kontrollere erklæringerne, er forenelige med EU-retten. Sagen er ligeledes af særlig betydning, da den giver Domstolen anledning til at præcisere rækkevidden af begrebet særlige kategorier af oplysninger, såkaldte »følsomme oplysninger«.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – »If it be true, according to the homely proverb, »that the eye of the master makes the ox fat,« it is no less so that the eye of the public makes the statesman virtuous«. *The Works of Jeremy Bentham*, bind 10, redigeret af John Bowring, William Tait-Simpkin, Edinburgh-London, 1843.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

3. Ud over visse primærretlige bestemmelser, nærmere bestemt artikel 7, artikel 8 og artikel 51, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), er artikel 3 og artikel 6-8 i direktiv 95/46/EF³ samt artikel 2, 5, 6 og 9 i forordning (EU) 2016/679 relevante i forbindelse med den foreliggende sag⁴.

B. Litauisk ret

4. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas Nr. VIII-371 (Republikken Litauens lov VIII-371 om koordinering af offentlige og private interesser i den offentlige forvaltning) af 2. juli 1997 (Žin., 1997, nr. 67-1659), i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen⁵ (herefter »lov om koordinering af interesser«), fastsatte i artikel 1, at formålet med loven var at koordinere private interesser hos personer, der arbejder i den offentlige forvaltning, og samfundets offentlige interesser, at sikre, at offentlighedens interesse har forrang, når der træffes afgørelser, at sikre, at de afgørelser, der træffes, er upartiske, og at forebygge, at der opstår eller gøres øget brug af korruption i den offentlige forvaltning⁶.

5. Følgende fremgik af den nævnte lovs artikel 6 med overskriften »Erklæringens indhold«:

»1. Den, der afgiver en erklæring, anfører i sin erklæring følgende oplysninger, der vedrører den pågældende eller dennes ægtefælle, samlever eller partner:

- 1) fornavn, efternavn, personnummer, socialsikringsnummer, ansættelsessted(er) og funktioner
- 2) juridisk person, som den, der afgiver en erklæring, eller dennes ægtefælle, samlever eller partner er parthaver eller aktionær i
- 3) selvstændig virksomhed, som defineret i Republikken Litauens lov om indkomstbeskatning
- 4) tilhørsforhold til virksomheder, institutioner, foreninger eller fonde og de heri udøvede funktioner, med undtagelse af tilhørsforhold til politiske partier og fagforeninger

³ – Europa-Parlamentet og Rådets direktiv af 24.10.1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31).

⁴ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 27.4.2016 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 (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1, herefter »databeskyttelsesforordningen«).

⁵ – Den 1.1.2020 trådte en ny affattelse af denne lov i kraft, men ifølge den forelæggende ret er de bestemmelser, der er relevante for hovedsagen, i det væsentlige forblevet uændrede, bortset fra fortegnelsen over, hvilke funktioner der for de berørte personer indebærer en angivelsespligt, idet de funktioner, som sagsøgeren i hovedsagen udfører, ikke længere fremgår af denne liste.

⁶ – Den udtrykkelige henvisning til forebyggelse af »interessekonflikter« fremkom ifølge den litauiske regerings bemærkninger i den nye affattelse af loven som en rent formel, tilbagevirkende præcisering af et ubestrideligt lovmæssigt formål. Allerede inden ændringen pålagde denne lov personer, der er omfattet af forpligtelsen, at undgå enhver »interessekonflikt«, efter de nærmere bestemmelser i loven og ved hjælp af de deri fastsatte midler, og at optræde således, at der ikke opstår mistanke om, at der foreligger en sådan konflikt (artikel 3), samt at nævne nærtstående personer eller andre personer eller oplysninger, som den, der afgiver en erklæring, har kendskab til, og som vil kunne føre til en »interessekonflikt« (artikel 6, nr. 7), ligesom den offentlige myndighed, der har til opgave at sikre, at den nævnte lov bliver overholdt, allerede var benævnt den øverste kommission til »forebyggelse af konflikter« i den offentlige forvaltning.

- 5) modtagne gaver (bortset fra gaver fra nærtstående) i løbet af de seneste 12 kalendermåneder, hvis gavernes værdi overstiger 150 EUR
- 6) oplysninger om transaktioner, der er indgået i løbet af de seneste 12 kalendermåneder, og andre igangværende transaktioner, hvis transaktionens værdi overstiger 3 000 EUR
- 7) nærtstående personer eller andre personer eller oplysninger, som den, der afgiver en erklæring, har kendskab til, og som vil kunne føre til en interessekonflikt.

2. Den, der afgiver en erklæring, kan undlade at afgive oplysninger om sin ægtefælle, samlever eller partner, hvis de lever hver for sig og ikke har fælles husførelse, og den pågældende dermed ikke er i besiddelse af disse oplysninger.«

6. Artikel 10 i lov om koordinering af interesser med overskriften »Offentliggørelse af oplysninger om private interesser« foreskrev følgende:

»1. Oplysninger i erklæringer fra følgende personer skal være offentligt tilgængelige og skal offentliggøres på den etiske kommissions websted i overensstemmelse med den fastlagte procedure: politisk valgte og personer, der bestrider politiske stillinger, tjenestemænd og funktionærer i staten, dommere, direktører og underdirektører for statslige institutter eller en lokal myndighed, tjenestemænd og funktionærer, der er politisk (personligt) betroede, tjenestemænd i staten, der gør tjeneste som direktører eller underdirektører i underafdelinger til institutter eller institutioner, direktører og underdirektører i offentlige virksomheder og budgetmyndigheder under staten eller en lokal myndighed, direktører og underdirektører for offentlige foreninger eller institutioner, der modtager midler fra statens budget eller fonde eller fra en lokal myndighed, ansatte i Litauens centralbank, der er pålagt forvaltningsmæssige beføjelser (med ansvar for finanstilsyn, for udenretslig tvistbilæggelse mellem finansmarkedernes forbrugere og aktører og for andre offentlige forvaltningsopgaver), medlemmer af tilsyns- eller forvaltningsrådene samt direktører og underdirektører for aktieselskaber eller selskaber med begrænset ansvar, hvori staten eller en lokal myndighed ejer andele, som giver mere end halvdelen af stemmerne på deltagernes generalforsamling, bestyrelsesmedlemmer i offentlige virksomheder under staten eller en lokal myndighed, formænd og næstformænd for politiske partier, ulønnede rådgivere, assistenter og rådgivere for politisk valgte og personer, der bestrider politiske stillinger, eksperter, der er godkendt af udvalg under Republikken Litauens parlament, medlemmer af ministerkollegier, medlemmer af rådet for den lovpligtige sygeforsikring, ulønnede rådgivere for rådet for den lovpligtige sygeforsikring, medlemmer af det nationale sundhedsråd, læger, tandlæger og apotekere, der arbejder hos budgetmyndigheder eller offentlige myndigheder under staten eller en lokal myndighed, i offentlige virksomheder under staten eller lokale myndigheder eller i virksomheder, hvori staten eller en lokal myndighed ejer andele, som giver mere end halvdelen af stemmerne på deltagernes generalforsamling, indehavere af en bevilling til at drive sundheds- eller apotekervirksomhed, medlemmer af udvalg vedrørende offentlige udbud, personer, som af direktøren for en ordregivende myndighed er blevet pålagt at indgå kontrakter efter den forenklede procedure, eksperter, der medvirker i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer (med undtagelse af oplysninger, der fremgår af erklæringer fra personer, hvis data er klassificerede i medfør af loven, og (eller) som udøver efterretningsvirksomhed, kontraspionage eller kriminalefterretning). Såfremt en person, hvis oplysninger er offentligt tilgængelige, ikke længere har status som en person, der skal afgive en erklæring, fjerner den etiske kommission erklæringen fra sit websted efter anmodning fra den berørte.

2. Følgende oplysninger, der afgives i erklæringen, må ikke gøres offentligt tilgængelige: personligt identifikationsnummer, socialsikringsnummer, særlige personoplysninger og andre oplysninger, som det ifølge loven er forbudt at videregive. Desuden offentliggøres oplysninger om den anden part i en transaktion ikke, såfremt der er tale om en fysisk person.«

II. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (den øverste etiske kommission) (herefter »den etiske kommission«) er en offentlig myndighed, der har til opgave at overvåge anvendelsen af lov om koordinering af interesser, herunder særligt at indsamle erklæringer om interesser og at varetage kontrollen heraf.

8. OT er direktør for QP, en offentlig institution efter litauisk ret, som er aktiv på miljøbeskyttelsesområdet.

9. Ved afgørelse af 7. februar 2018 fastslog den etiske kommission, at OT ved ikke at have fremlagt en erklæring om private interesser, således som det krævedes i lov om koordinering af interesser, havde overtrådt denne lovs artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 1.

10. Den 6. marts 2018 har OT anlagt annulationssøgsmål ved den forelæggende ret til prøvelse af denne afgørelse. Han har gjort gældende dels, at han ikke henhører til de personer, der er omfattet af forpligtelsen til at angive private interesser i henhold til artikel 2, stk. 1, i lov om koordinering af interesser, dels, at offentliggørelse på den etiske kommissions websted af indholdet af hans erklæring ville tilsidesætte retten til respekt for privatlivet både for hans eget vedkommende og for de andre personer, som han i givet fald ville være forpligtet til at nævne i sin erklæring.

11. Den etiske kommission har gjort gældende, at OT var forpligtet til at indgive en erklæring om private interesser, idet han havde forvaltningsmæssige beføjelser i QP, der er en offentlig institution, som modtager finansiering fra Den Europæiske Unions strukturfonde og den litauiske stats budget. Den nævnte kommission har anført, at selv om offentliggørelsen af en sådan erklæring kan udgøre et indgreb i den berørtes og dennes ægtefælles privatliv, er den fastsat i lov om koordinering af interesser.

12. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at de personoplysninger, der fremgår af en erklæring om private interesser i henhold til artikel 6, stk. 1, i lov om koordinering af interesser, udgør en integrerende del af privatlivet for den, der afgiver en erklæring, og for de andre registrerede, og videregivelsen heraf risikerer, når der er tale om særligt følsomme oplysninger, såsom civilstand eller seksuel orientering, at medføre betydelige ubehageligheder i disse personers liv. Undtagelserne i denne lovs artikel 10 er ifølge den forelæggende ret ikke tilstrækkelige til at sikre beskyttelsen af disse oplysninger. Desuden er offentliggørelsen på internettet af oplysninger om omstændigheder, der kan påvirke afgørelser truffet under udførelsen af officielle pligter, ikke nødvendig for at sikre opfyldelsen af det formål, som den nævnte lov forfølger, dvs. gennemførelsen af åbenhedsprincippet i den offentlige forvaltning. Videregivelsen af de personoplysninger, der fremgår af den omhandlede erklæring, til den etiske kommission og de kontrolopgaver, som de i samme lov artikel 22 omhandlede enheder er tildelt, er tilstrækkelige foranstaltninger til at sikre, at dette formål opfyldes.

13. Vilniaus apygardos administracinis teismas (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Vilnius, Litauen) er i tvivl om, hvorvidt de regler, der er fastsat i lov om koordinering af interesser, er forenelige med bestemmelserne i databeskyttelsesforordningen, og har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal den betingelse, der er fastsat i [databeskyttelsesforordningens] artikel 6, stk. 1, litra e), hvorefter behandling [af personoplysninger] skal være nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt, henset til kravene i forordningens artikel 6, stk. 3, herunder kravet om, at medlemsstaternes nationale ret skal opfylde et formål i samfundets interesse og stå i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges, og ligeledes henset til chartrets artikel 7 og 8, fortolkes således, at der i national ret ikke kan fastsættes krav om videregivelse af [erklæringer om] private interesser og disse erklæringers offentliggørelse på webstedet for den dataansvarlige, [...] (den øverste etiske kommission), hvorved alle personer med adgang til internettet gives adgang til disse oplysninger?
- 2) Skal forbuddet mod behandling af særlige kategorier af personoplysninger i [databeskyttelsesforordningens] artikel 9, stk. 1, under hensyntagen til de betingelser, der er fastsat i forordningens artikel 9, stk. 2, herunder betingelsen i denne bestemmelses litra g), om at behandling [af personoplysninger] skal være nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser på grundlag af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret og stå i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, skal respektere det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og sikre passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes grundlæggende rettigheder og interesser, ligeledes henset til chartrets artikel 7 og 8, fortolkes således, at der i national ret ikke kan fastsættes krav om videregivelse af oplysninger vedrørende erklæringer om private interesser, der kan videregive personoplysninger, herunder oplysninger, som giver mulighed for at fastslå en persons politiske holdninger, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, seksuelle orientering og andre personlige oplysninger, og disse oplysningers offentliggørelse på webstedet for den dataansvarlige [(den etiske kommission)], hvorved alle personer med adgang til internettet gives adgang til disse oplysninger?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

14. Domstolen har i medfør af artikel 101 i Domstolens procesreglement fremsendt en anmodning om uddybende oplysninger til den forelæggende ret, som har besvaret denne ved skrivelse registreret den 12. maj 2021. Europa-Kommissionen såvel som den litauiske, den italienske og den finske regering har indgivet skriftlige indlæg. Den litauiske regering har besvaret Domstolens skriftlige spørgsmål i et processkrift indleveret den 30. juli 2021.

IV. Bedømmelse

A. Formaliteten

15. Det følger af såvel ordlyden som opbygningen af artikel 267 TEUF, at den præjudicielle procedure forudsætter, at der reelt verserer en retssag for den nationale domstol, og at denne domstol skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den dom, som Domstolen afsiger efter præjudiciel forelæggelse. Domstolen kan derfor af egen drift efterprøve, om tvisten i

hovedsagen fortsat består⁷.

16. Som svar på en række spørgsmål fra Domstolen vedrørende den tilsyneladende udelukkelse af sagsøgeren i hovedsagen fra det personelle anvendelsesområde for lov om koordinering af interesser, som ændret den 1. januar 2020, har den forelæggende ret lagt vægt på, at Domstolens besvarelse er nødvendig med henblik på at afgøre tvisten i hovedsagen, henset til den nationale lovgivning, der var gældende på det tidspunkt, hvor den etiske kommission vedtog den inkriminerede afgørelse. Den forelæggende ret har videre anført, at den berørte fortsat vil kunne henhøre til de personer, der er omfattet af den nævnte lov, i den nugældende affattelse heraf.

17. Den forelæggende ret har, ligeledes på Domstolens opfordring, præciseret, at dom afsagt af Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Republikken Litauens forfatningsdomstol) den 20. september 2018, hvorved dens anmodning om prøvelse af forfatningsmæssigheden af artikel 10 i lov om koordinering af interesser blev afvist med den begrundelse, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, er uden betydning for fortsættelsen af den præjudicielle procedure. Den forelæggende ret har anført, at selv om det spørgsmål, der skal afgøres, således som den nævnte forfatningsdomstol påpegede, vedrører en mulig tilsidesættelse af denne lovs artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 1, som følge af, at sagsøgeren i hovedsagen ikke havde overholdt sin forpligtelse til at indgive en erklæring om interesser, indebærer efterprøvelsen af den inkriminerede afgørelses lovlighed, at der tages hensyn til de konsekvenser, der ved anvendelsen af den nævnte lovs artikel 10 følger af en sådan indgivelse, nemlig at visse af de oplysninger, der er indeholdt i erklæringen, offentliggøres på den etiske kommissions websted.

18. Det skal under hensyntagen til oplysningerne fra den forelæggende ret lægges til grund, at tvisten i hovedsagen stadig verserer for denne, og at Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål fortsat er hensigtsmæssig for at afgøre tvisten. Jeg erindrer desuden om, at det under en præjudiciel forelæggelse ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om fortolkningen af de nationale bestemmelser⁸, og at der er formodning for, at de spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge, er relevante. Det fremgår i den foreliggende sag ikke klart, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at de spørgsmål, der er blevet forelagt Domstolen, er hypotetiske⁹.

19. I denne henseende er den litauiske regerings anbringende, hvorefter det andet præjudicielle spørgsmål er af »teoretisk« karakter med den begrundelse, at det ikke er muligt at identificere, hvilke følsomme oplysninger der er omfattet af offentliggørelsen, da sagsøgeren i hovedsagen ikke på forhånd havde indgivet en erklæring om interesser, efter min opfattelse ugrundet. Jeg noterer, at de nationale retlige omstændigheder, som den forelæggende ret har fremlagt, gør det muligt at fastlægge karakteren af de oplysninger, der bør fremgå af denne erklæring, og forholdsvis præcist at bestemme, hvilke oplysninger der unddrager sig offentliggørelse på den etiske kommissions websted. Domstolen råder efter min opfattelse over alle de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en besvarelse, der er hensigtsmæssig for den faktiske afgørelse af retstvisten.

⁷ – Jf. dom af 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 24).

⁸ – Jf. dom af 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 34).

⁹ – Jf. dom af 3.6.2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR m.fl. (Universitetsforskere) (C-326/19, EU:C:2021:438, præmis 36 og 38).

B. Retsforskrifter, der er relevante for bedømmelsen

20. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret anser det for at stå åbenlyst fast, at den omtvistede nationale lovgivning henhører under anvendelsesområdet for databeskyttelsesforordningen, såvel *ratione materiae* som *ratione temporis*, et synspunkt, der efter min opfattelse giver anledning til enkelte iagttagelser.

1. Om anvendelsen *ratione materiae* af databeskyttelsesforordningen

21. I henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 1, finder denne forordning anvendelse på behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af automatisk databehandling, og på anden ikkeautomatisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, dvs. at dens materielle anvendelsesområde er identisk med det, der gjaldt for direktiv 95/46, som blev ophævet og erstattet med denne forordning.

22. Indledningsvis konstateres, at de oplysninger i erklæringen om interesser, som skulle offentliggøres på den etiske kommissions websted, dvs. bl.a. navne på visse fysiske personer, udgør »personoplysninger« som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 4, stk. 1, eller i artikel 2, litra a), i direktiv 95/46, eftersom det drejer sig om »information om en identificeret eller identificerbar fysisk person«, idet den omstændighed, at en oplysning som i den foreliggende sag udgør en del af en erhvervsaktivitet, ikke fritager denne fra at kunne betegnes som en »personoplysning«¹⁰. Såvel den pågældende offentlige enheds indsamling af disse oplysninger som videregivelsen heraf i form af offentliggørelse på det ovennævnte websted har således karakter af »behandling af personoplysninger« som omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 2, eller i det nævnte direktivs artikel 2, litra b)¹¹.

23. Det skal fremhæves, at selv om databeskyttelsesforordningen, henset til den særdeles brede definition af dens anvendelsesområde, på en vis måde udgør de almindelige retsregler for beskyttelse af personoplysninger i Unionen, er der blevet vedtaget andre, sektorspecifikke regler, der præciserer og supplerer forordningen, og som således fremstår som *lex specialis*. Dette gør sig gældende for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA¹².

24. I denne forbindelse fastsætter databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra d), at denne forordning ikke gælder for behandling af personoplysninger, »som foretages af kompetente myndigheder med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner, herunder beskytte mod og forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed«. Denne undtagelse til anvendelsen af databeskyttelsesforordningen skal i lighed med de andre undtagelser, der er fastsat i denne

¹⁰ – Jf. i denne retning dom af 27.9.2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 33), og af 14.2.2019, Buivids (C-345/17, EU:C:2019:122, præmis 46).

¹¹ – Jf. i denne retning dom af 27.9.2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 33 og 34), og af 14.2.2019, Buivids (C-345/17, EU:C:2019:122, præmis 37), idet det noteres, at spørgsmålet om, hvorvidt behandlingen foretages ved hjælp af automatisk databehandling eller ikkeautomatisk behandling, er uden betydning for dens retlige kvalificering.

¹² – EUT 2016, L 119, s. 89. Jeg erindr om, at Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA af 27.11.2008 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (EUT 2008, L 350, s. 60) ifølge ordlyden af syvende og niende betragtning hertil udelukkede det, der ikke henhørte under udveksling mellem medlemsstater, fra sit anvendelsesområde.

forordnings artikel 2, stk. 2, fortolkes strengt. Som det fremgår af 19. betragtning til den nævnte forordning, er den nævnte undtagelse begrundet med den omstændighed, at de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med dette formål er genstand for en mere specifik EU-retsakt, nemlig direktiv 2016/680¹³.

25. Sidstnævnte direktiv, som blev vedtaget samme dato som databeskyttelsesforordningen, definerer i artikel 3, nr. 7), hvad der skal forstås ved »kompetent myndighed«, idet en sådan definition skal anvendes analogt på den nævnte forordnings artikel 2, stk. 2, litra d). Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at det fremgår af 10. betragtning til direktiv 2016/680, at begrebet »kompetent myndighed« skal forstås i forbindelse med beskyttelse af personoplysninger *inden for retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde*, under hensyntagen til de tilpasninger, der kan vise sig nødvendige i denne henseende som følge af disse områders specifikke karakter¹⁴. 11. betragtning til dette direktiv præciserer endvidere, at databeskyttelsesforordningen gælder for den behandling af personoplysninger, som foretages af en »kompetent myndighed« som omhandlet i nævnte direktivs artikel 3, nr. 7), men til andre formål end de i dette direktiv fastsatte¹⁵.

26. I hovedsagen og ifølge de oplysninger, som den forelæggende ret og den litauiske regering har fremlagt, er formålet med den omhandlede nationale lovgivning imidlertid at koordinere private interesser hos personer, der arbejder i den offentlige forvaltning, og samfundets interesser, at sikre, at offentlighedens interesse har forrang, når der træffes afgørelser, at sikre, at afgørelserne er upartiske, og at »forebygge, at der opstår eller udvikles yderligere korrupsion i den offentlige forvaltning«. Korrupsion kan bl.a. svare til en handling foretaget af en person, der har fået pålagt en officiel pligt, og som søger at opnå, eller som modtager, en fordel med henblik på at udføre eller undlade at udføre en handling i tilknytning til sit hverv¹⁶, idet en sådan adfærd kan omfatte begrebet »strafbare handlinger« som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra d).

27. I overensstemmelse med sin overordnede opgave, som består i at overvåge, at lov om koordinering af interesser anvendes korrekt, indsamler den etiske kommission erklæringer om interesser fra personer, der arbejder i den offentlige sektor, og offentliggør visse oplysninger, der er indeholdt i disse erklæringer, på sit websted. Det fremgår af artikel 22 i lov om koordinering af interesser, at når der foreligger dokumenterede oplysninger om, at en person ikke overholder lovkravene, har den etiske kommission beføjelse til at foranledige en undersøgelse af den pågældendes adfærd, til at berigtige undersøgelsens konklusioner, til selv at foretage en undersøgelse og til at træffe en afgørelse. Karakteren af de afgørelser, som den etiske kommission kan træffe, fremgår ikke klart, da de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, ikke indeholder nærmere angivelser heraf, men hovedsagen godtgør i det mindste, at den nævnte enhed har adgang til at fastslå, at der foreligger en ulovlig undladelse af at indgive en erklæring om interesser, hvilket nødvendigvis indebærer en forpligtelse til at afhjælpe denne undladelse for den berørtes regning.

28. Under hensyntagen til disse omstændigheder, som viser, at den lovgivningsmæssige ramme er af rent national karakter, og at den behandling, som den etiske kommission har gennemført med det primære formål at afskrække personer, der arbejder i den offentlige sektor i Litauen, fra enhver

¹³ – Jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 62 og 69).

¹⁴ – Denne analyse bekræftes efter min opfattelse ligeledes af ordlyden af syvende betragtning til direktiv 2016/680.

¹⁵ – Dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 69 og 70).

¹⁶ – Artikel 3 i lov om koordinering af interesser bestemmer, at personer, der arbejder i den offentlige forvaltning, for at sikre, at offentlighedens interesse har forrang, ikke må gøre brug af deres hverv til at opnå en personlig fordel.

ulovlig adfærd i forbindelse med udøvelsen af deres hverv, alene har national rækkevidde, fremgår det ikke, at dette organ kan anses for at være en »kompetent myndighed« som omhandlet i artikel 3, nr. 7), i direktiv 2016/680, eller, som følge heraf, at dets aktiviteter kan være omfattet af undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra d). I konsekvens heraf henhører den omstændighed, at den etiske kommission på sit websted offentliggør personoplysninger, der er indeholdt i erklæringer om interesser fra personer, der arbejder i den offentlige sektor, ubestrideligt under det materielle anvendelsesområde for databeskyttelsesforordningen.

29. Som det vil fremgå nedenfor, indebærer en hensigtsmæssig besvarelse af de præjudicielle spørgsmål fra Domstolens side, at besvarelsen vedrører såvel databeskyttelsesforordningen som direktiv 95/46. Jeg noterer i denne henseende, at databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra d), ligger delvis i forlængelse af artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46, hvorefter 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, er udelukket fra direktivets anvendelsesområde, en undtagelse, der skal fortolkes strengt. Det er efter min opfattelse åbenlyst, at den behandling af personoplysninger, som den etiske kommission foretager, ikke sker med henblik på den offentlige sikkerhed, forsvaret eller statens sikkerhed. Selv om det endvidere ikke kan udelukkes, at de nævnte oplysninger kunne blive anvendt i forbindelse med strafforfølgning, som kunne udøves i tilfælde af overtrædelser af typen aktiv eller passiv korrupsion mod personer, der afgiver en erklæring, forekommer de i hovedsagen omhandlede oplysninger ikke at være blevet indsamlet med det specifikke formål at udøve sådanne strafforfølgninger eller i forbindelse med statens aktiviteter på det strafferetlige område¹⁷.

2. Om anvendelsen *ratione temporis*

30. Det skal konstateres, at de to spørgsmål, der er forelagt Domstolen, vedrører fortolkningen af en række bestemmelser i databeskyttelsesforordningen, der trådte i anvendelse den 25. maj 2018, og som ophævede direktiv 95/46 med virkning fra samme dato¹⁸. Den i hovedsagen omhandlede afgørelse blev imidlertid vedtaget den 7. februar 2018, dvs. før den 25. maj 2018, hvilket bør føre til den konklusion, at dette direktiv finder anvendelse *ratione temporis* på tvisten i hovedsagen.

31. Når dette er sagt, fremgår det ligeledes af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at den etiske kommission ved sin afgørelse fastslog, at sagsøgeren i hovedsagen ved at undlade at indgive en erklæring om interesser havde overtrådt lov om koordinering af interesser, hvorved den berørte blev stillet i en situation, hvor han var forpligtet til at afgive denne erklæring. Da der ikke er oplysninger i disse sagsakter, der tyder på, at en sådan fremsendelse fandt sted før den 25. maj 2018, er det ikke udelukket, at databeskyttelsesforordningen i det foreliggende tilfælde finder anvendelse *ratione temporis*. Under disse omstændigheder skal disse spørgsmål med henblik på at gøre det muligt for Domstolen at give den forelæggende ret et brugbart svar besvares på grundlag af både direktiv 95/46 og databeskyttelsesforordningen¹⁹. Jeg erindrer om, at da databeskyttelsesforordningen har ophævet og erstattet direktiv 95/46, og da de relevante bestemmelser i forordningen i det væsentlige har samme indhold som de relevante bestemmelser i direktivet, finder Domstolens praksis vedrørende direktivet principielt ligeledes anvendelse på forordningen²⁰.

¹⁷ – Jf. i denne retning dom af 27.9.2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 38 og 39).

¹⁸ – Jf. henholdsvis artikel 99, stk. 2, og artikel 94, stk. 1, i databeskyttelsesforordningen.

¹⁹ – Jf. analogt dom af 11.11.2020, Orange România (C-61/19, EU:C:2020:901, præmis 29-32).

²⁰ – Jf. dom af 17.6.2021, M.I.C.M. (C-597/19, EU:C:2021:492, præmis 107).

C. De præjudicielle spørgsmål

1. Om rækkevidden af anmodningen om præjudiciel afgørelse

32. I forelæggelsesafgørelsen, hvori den nationale ret udtrykker tvivl med hensyn til, hvorvidt den etiske kommissions behandling af personoplysninger er forenelig med EU-retten, anmodes Domstolen om en fortolkning af databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, og artikel 9, stk. 1, i forbindelse med to særskilte præjudicielle spørgsmål. Disse spørgsmål egner sig efter min opfattelse ikke til at blive behandlet samlet på grund af det andet spørgsmåls særlige beskaffenhed. Den problemstilling, som det andet spørgsmål rejser, vedrører fastlæggelsen af rækkevidden af begrebet »særlige kategorier af personoplysninger« som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, og i artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/46, i sammenhæng med en national lovgivning, der netop forbyder videregivelse af oplysninger, der henhører under disse kategorier.

33. Denne problemstilling adskiller sig dermed fra den, der vedrører lovligheden af den omhandlede behandling²¹, og som følger af det første præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, som med visse ændringer gengiver artikel 7 i direktiv 95/46. Det fremgår i denne henseende af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret søger mere generelt at afgøre, om den i hovedsagen omhandlede behandling af personoplysninger kan anses for at være ulovlig under hensyn til samtlige principper for behandling af personoplysninger, og navnlig i betragtning af proportionalitetsprincippet. Det følger heraf, at der i besvarelsen til denne ret ligeledes skal tages hensyn til de principper, som er opregnet i denne forordnings artikel 5, stk. 1, og i dette direktivs artikel 6, stk. 1, navnlig princippet om »dataminimering«, hvorefter personoplysninger skal være tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles, som er udtryk for proportionalitetsprincippet²².

2. Om det første præjudicielle spørgsmål

34. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om databeskyttelsesforordningens artikel 5 og 6, sammenholdt med chartrets artikel 7 og 8, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, i medfør af hvilken en del af de personoplysninger, der er indeholdt i den erklæring om interesser, som enhver direktør for en offentlig institution, der modtager offentlige midler, er forpligtet til at indgive, skal offentliggøres på webstedet for den statslige myndighed, der har til opgave at indsamle disse erklæringer og kontrollere indholdet heraf.

a) Betingelser for lovligheden af en behandling af personoplysninger

35. I henhold til tiende betragtning til og artikel 1 i direktiv 95/46 samt fjerde betragtning til og artikel 1 i databeskyttelsesforordningen har disse to regelsæt til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger, der vedrører de

²¹ – I denne forbindelse er henvisningen i det andet præjudicielle spørgsmål til databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, der fastsætter undtagelserne til det principielle forbud mod behandling af følsomme oplysninger, efter min opfattelse ikke relevant.

²² – Jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 97 og 98).

pågældende²³. Disse rettigheder, der er fastsat i henholdsvis chartrets artikel 7 og 8, idet sidstnævnte rettighed er nært beslægtet med førstnævnte, er ikke absolutte rettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet og afvejes i forhold til andre grundlæggende rettigheder. Chartrets artikel 8, stk. 2, tillader således behandling af personoplysninger, såfremt visse betingelser er opfyldt, nemlig at personoplysningerne »skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag«. Chartrets artikel 52, stk. 1, giver endvidere mulighed for, at der kan indføres begrænsninger for udøvelsen af rettighederne fastsat i chartrets artikel 7 og 8, for så vidt som disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder. De skal holdes inden for det strengt nødvendige, og den lovgivning, som indebærer indgrebet, skal fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af den pågældende foranstaltning²⁴.

36. Som det bl.a. fremgår af formålet med databeskyttelsesforordningen og direktiv 95/46, skal en behandling af personoplysninger, for så vidt som betingelserne for en lovlig behandling i medfør af disse regelsæt er opfyldt, ligeledes anses for at opfylde de krav, der er fastsat i chartrets artikel 7 og 8. Visse krav i sidstnævnte artikels stk. 2 er desuden gennemført i bl.a. artikel 6 og 7 i direktiv 95/46 og databeskyttelsesforordningens artikel 5 og 6²⁵. Jeg erindrer i denne forbindelse om, at enhver behandling af personoplysninger, med forbehold af de undtagelser, der er tilladt i henhold til direktivets artikel 13 og databeskyttelsesforordningens artikel 23, dels skal foregå i overensstemmelse med principperne vedrørende oplysningernes pålidelighed, der er fastsat i direktivets artikel 6 eller i databeskyttelsesforordningens artikel 5, dels skal overholde et af de principper vedrørende grundlaget for behandling af oplysninger, der er opregnet i dette direktivs artikel 7 eller i denne forordnings artikel 6, idet disse to sidstnævnte bestemmelser fastsætter en udtømmende liste over de tilfælde, hvor behandling af personoplysninger kan anses for at være lovlig²⁶.

37. Navnlig skal personoplysninger i henhold til artikel 6, stk. 1, litra b) og c), i direktiv 95/46 eller databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra b) og c), dels indsamles til udtrykkeligt angivne, legitime og tilstrækkelige formål, ligesom de ikke må viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål, dels skal de være relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de nævnte formål. Desuden er behandling af personoplysninger ifølge artikel 7, litra c) og e), i det nævnte direktiv og nævnte forordnings artikel 6, stk. 1, litra c) og e), lovlig, hvis henholdsvis »behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige«, eller »behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige [eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives,] har fået pålagt«²⁷.

²³ – Jf. i denne retning dom af 13.5.2014, Google Spain og Google (C-131/12, EU:C:2014:317, præmis 66).

²⁴ – Jf. dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 49), af 24.11.2011, ASNEF og FECEMD (C-468/10 og C-469/10, EU:C:2011:777, præmis 41), og af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 105).

²⁵ – Jf. i denne retning dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 40 og 41), og af 27.9.2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 102).

²⁶ – Jf. dom af 16.1.2019, Deutsche Post (C-496/17, EU:C:2019:26, præmis 57), og af 11.11.2020, Orange România (C-61/19, EU:C:2020:901, præmis 34).

²⁷ – Jf. i denne retning dom af 16.1.2019, Deutsche Post (C-496/17, EU:C:2019:26, præmis 58). Udtrykket »eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives« forekommer kun i artikel 7, litra e), i direktiv 95/46.

38. Det skal fremhæves, at såvel databeskyttelsesforordningen som direktiv 95/46 bestemmer, at medlemsstaterne bl.a. kan fravige henholdsvis artikel 5 og artikel 6, stk. 1, i disse retsakter, hvis det er nødvendigt af hensyn til visse vigtige målsætninger, herunder med henblik på den foreliggende sag at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner, samt at beskytte mod og forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed. Databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1, litra d), som med visse ændringer gengiver den tidligere bestemmelse i artikel 13, stk. 1, litra d), i direktiv 95/46, bestemmer nemlig, at EU-retten og medlemsstaternes nationale ret ved lovgivningsmæssige foranstaltninger kan begrænse rækkevidden af de forpligtelser og rettigheder, der er omhandlet heri, når en sådan begrænsning respekterer det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og er en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund af hensyn til visse vigtige målsætninger som f.eks. den ovennævnte²⁸.

39. Databeskyttelsesforordningens artikel 23 og artikel 13 i direktiv 95/46 skal dermed ikke fortolkes således, at disse bestemmelser tildeler medlemsstaterne en beføjelse til i strid med chartrets artikel 7 at foretage indgreb i retten til respekt for privatlivet og i de andre garantier, der er fastsat heri. Nærmere bestemt kan den beføjelse, som medlemsstaterne er tildelt i medfør af databeskyttelsesforordningens artikel 23, stk. 1, i lighed med, hvad der gælder for artikel 13, stk. 1, i direktiv 95/46, kun udøves under iagttagelse af kravet om proportionalitet, ifølge hvilket undtagelserne fra og begrænsningerne af beskyttelsen af personoplysninger skal holdes inden for det strengt nødvendige²⁹.

40. Jeg gør opmærksom på, at det efter min opfattelse, når henses til forelæggelsesafgårelsen, ikke er muligt at afgøre, om bestemmelserne i lov om koordinering af interesser svarer til en gennemførelse af artikel 13 i direktiv 95/46 eller af databeskyttelsesforordningens artikel 23. Det skal under disse omstændigheder undersøges, om den omhandlede behandling er lovlig i betragtning af databeskyttelsesforordningens artikel 5 og 6 og i betragtning af artikel 6 og 7 i direktiv 95/46, idet det præciseres, at den nedenfor følgende fremstilling vil være lige relevant, uanset om den nationale lovgivning udgår fra en gennemførelse af databeskyttelsesforordningens artikel 23 eller af artikel 13 i direktiv 95/46.

b) Retsgrundlaget for den omhandlede behandling

1) En behandling skal være baseret på en retlig forpligtelse

41. Det i artikel 6, stk. 1, i direktiv 95/46 og artikel 5, stk. 1, i databeskyttelsesforordningen nævnte krav om, at enhver behandling af personoplysninger skal være lovlig, konkretiseres i disse regelsæts artikel 7 henholdsvis 6, som opregner de forskellige retsgrundlag, der kan sikre denne lovlighed.

42. Behandlingen af oplysningerne er således i henhold til dette direktivs artikel 7, litra c), eller denne forordnings artikel 6, stk. 1, litra c), lovlig, hvis behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige. I denne henseende henhører

²⁸ – Jf. i denne retning dom af 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk m.fl. (C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 67), og af 6.10.2020, État luxembourgeois (Ret til at anlægge søgsmål til prøvelse af en anmodning om oplysninger på skatteområdet) (C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 13). Der skal sondres mellem disse bestemmelser om indskrænkning eller begrænsning og bestemmelserne om udelukkelse fra anvendelsen af direktiv 95/46 eller databeskyttelsesforordningen, en sontring, hvis forståelse kompliceres af den omstændighed, at der sædvanligvis henvises til lignende almene målsætninger.

²⁹ – Jf. i denne retning dom af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 210 og den deri nævnte retspraksis vedrørende direktiv 95/46).

offentliggørelsen af sådanne oplysninger på den etiske kommissions websted efter min opfattelse klart under denne bestemmelse og ikke under det nævnte direktivs artikel 7, litra e), eller den nævnte forordnings artikel 6, stk. 1, litra e), hvortil den forelæggende ret har henvist.

43. Ved på sit websted at videregive en del af de oplysninger, der er indeholdt i de på forhånd indsamlede erklæringer om interesser, til den brede offentlighed, opfylder den etiske kommission, der er ansvarlig for behandlingen, den specifikke forpligtelse, som den er pålagt ved artikel 10, stk. 1, i lov om koordinering af interesser. Som den litauiske regering har fremhævet i sine bemærkninger, er denne forpligtelse indeholdt i en bindende lovbestemmelse, som pålægger den etiske kommission at foretage en særlig behandling, uden at den nævnte kommission har valget mellem at opfylde denne forpligtelse eller ej. Denne situation adskiller sig fra den, der er omhandlet i artikel 7, litra e), i direktiv 95/46 eller i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e), som ikke kræver, at den dataansvarlige handler i henhold til en retlig forpligtelse³⁰. Domstolen har under alle omstændigheder anerkendt, at en og samme behandling kan opfylde flere principper vedrørende grundlaget for behandling af oplysninger, selv om det, således som det bekræftes af ordlyden af databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, der erstatter artikel 7 i direktiv 95/46, er tilstrækkeligt, at et enkelt princip vedrørende grundlaget for behandling kan finde anvendelse³¹.

2) En behandling skal opfylde et formål i samfundets legitime interesse

44. I henhold til artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 95/46 eller databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra b), skal behandlingen af personlysninger ske med henblik på legitime formål. Det skal fremhæves, at databeskyttelsesforordningen har præciseret, at retsgrundlaget for behandling af sådanne oplysninger, der vedrører overholdelsen af en forpligtelse, der er pålagt den dataansvarlige, skal fremgå af EU-retten eller den pågældende medlemsstats nationale ret, som skal opfylde et »formål i samfundets interesse og stå i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges«³².

45. Som det allerede er blevet nævnt, er den etiske kommissions offentliggørelse af en del af de personoplysninger, der er indeholdt i erklæringerne om interesser, nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som denne myndighed er underlagt. Denne forpligtelse er selv undergivet et alment formål, der er fastlagt i artikel 1 i lov om koordinering af interesser, og hvis lovlighed fremstår som objektivt ubestridelig. Sikringen af, at offentlighedens interesse har forrang, når personer, der arbejder i den offentlige forvaltning, træffer afgørelser, og at afgørelserne er upartiske, at det forebygges, at der opstår interessekonflikter, eller at der opstår eller gøres øget brug af korrupsion i den offentlige tjeneste, henhører nemlig under formål i samfundets

³⁰ – Det fremgår af udtalelse 6/2014 fra arbejdsgruppen benævnt »Artikel 29«, der var et uafhængigt rådgivende organ, som blev nedsat i medfør af artikel 29 i direktiv 95/46, og som fra vedtagelsen af databeskyttelsesforordningen blev erstattet med Det Europæiske Databeskyttelsesråd, at der ikke kan henvises til dette grundlag for den retlige forpligtelse, når der ikke i loven er fastsat et alment mål, eller der heri er krav om, at den dataansvarlige skal foretage en særlig behandling.

³¹ – Dom af 9.3.2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, præmis 42).

³² – Databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3.

interesse, der er åbenlyst legitime³³, som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3, og som således kan give mulighed for, at der kan indføres en begrænsning for udøvelsen af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8.

3) *En behandling skal hvile på et klart og præcist retsgrundlag*

46. Det er ubestridt, at, eftersom indsamling og offentliggørelse af personoplysninger, der er indeholdt i erklæringer om interesser, er fastsat i lov om koordinering af interesser, skal det indgrib i retten til respekt for privatlivet, som denne lov udgør, anses for formelt at være fastlagt i lovgivningen som omhandlet i chartrets artikel 8, stk. 2, og artikel 52, stk. 1. I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, skal kravet om, at en foranstaltning skal være fastlagt i lovgivningen, imidlertid tillægges den samme rækkevidde som den, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tillagde i forbindelse med sin fortolkning af artikel 8, stk. 2, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og de grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, som omfatter manglende eller utilstrækkelig præcisering i loven³⁴.

47. Jeg noterer i denne forbindelse, at det fremgår af 41. betragtning til databeskyttelsesforordningen, at retsgrundlaget for behandlingen eller den lovgivningsmæssige foranstaltning, der definerer dette, bør være klar(t) og præcis(t), og at anvendelse heraf bør være forudsigelig for personer, der er omfattet af dets/dens anvendelsesområde, jf. retspraksis fra Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Domstolens praksis³⁵ afspejler faktisk dette krav om forudsigelighed, som bl.a. har til formål at sikre, at de regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af den pågældende foranstaltning, er tilstrækkeligt klare og præcise³⁶, således at den registrerede har mulighed for at forstå, hvilke typer oplysninger der vil blive behandlet, på hvilken måde og til hvilket formål³⁷.

48. Selv om den omhandlede nationale lovgivning i det foreliggende tilfælde efter min opfattelse opfylder kravet om forudsigelighed hvad angår definitionen af, hvilken type behandling der foretages, og formålene hermed, nærer jeg til gengæld tvivl hvad angår fastlæggelsen af, hvilke oplysninger der er omfattet af denne behandling. Denne fastlæggelse forudsætter en samlet fortolkning af artikel 6 i lov om koordinering af interesser, hvori indholdet af erklæringen om interesser beskrives, og denne lovs artikel 10, der omhandler de oplysninger, »der afgives i erklæringen«, og som ikke kan gøres til genstand for offentliggørelse på den etiske kommissions websted. Ud over valget af en lovgivningsteknik, der undlader positivt at formulere, hvilke oplysninger i den nævnte erklæring der skal offentliggøres, konstaterer jeg, at forståelsen af den

³³ – Bekæmpelse af korruption giver anledning til international bekymring, således som De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af korruption, der blev vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling ved resolution 58/4 af 31.10.2003, bevidner. Konventionen trådte i kraft den 14.12.2005 og er blevet ratificeret af samtlige medlemsstater og godkendt af Den Europæiske Union ved Rådets afgørelse 2008/801/EF af 25.9.2008 (EUT 2008, L 287, s. 1). Jeg henleder ligeledes opmærksomheden på konventionen om bekæmpelse af bestikkelse, der involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater (EFT 1997, C 195, s. 2), som trådte i kraft den 28.9.2005, og som alle EU-medlemsstaterne har tilsluttet sig. I henhold til denne konvention træffer hvert EU-medlemsstat de nødvendige foranstaltninger for at kriminalisere såvel aktiv som passiv korruption begået af tjenestemænd.

³⁴ – Menneskerettighedsdomstolen, 13.11.2012, M.M. mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2012:1113JUD002402907).

³⁵ – Jf. bl.a. dom af 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk m.fl. (C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 77), af 6.10.2020, Privacy International (C-623/17, EU:C:2020:790, præmis 65), og af 6.10.2020, État luxembourgeois (Ret til at anlægge søgsmål til prøvelse af en anmodning om oplysninger på skatteområdet) (C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 76).

³⁶ – Jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 105).

³⁷ – I henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3, skal retsgrundlaget for behandling af personoplysninger fastlægge formålene med behandlingen, som ikke alene skal være legitime, men også udtrykkeligt angivne, ifølge ordlyden af denne forordnings artikel 5, stk. 1, litra b), som gengiver ordlyden af artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 95/46.

præcise rækkevidde af den nævnte lovs artikel 10 rejser en række reelle vanskeligheder. Bortset fra den udtrykkelige angivelse i stk. 2 af personnumre og socialsikringsnumre foretages der nemlig en generisk henvisning til »særlige personoplysninger« og »andre oplysninger, som det ifølge loven er forbudt at videregive«³⁸.

49. Efter anmodning fra Domstolen har den forelæggende ret præciseret, at særlige oplysninger i princippet var dem, der var opregnet i artikel 2, stk. 8, i den litauiske lov om retsbeskyttelse af personoplysninger, nærmere bestemt oplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs, filosofisk eller anden overbevisning, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold, helbredsoplysninger og oplysninger om en persons seksuelle orientering samt oplysninger om en straffedom mod denne person, dvs. en definition, der nærmer sig den, som er givet i EU-retten³⁹. Den forelæggende ret har ligeledes oplyst, at den litauiske lovgivning forbyder offentliggørelse af en ikke ubetydelig række oplysninger og har henvist til flere bestemmelser i den ovennævnte lov, der forbyder videregivelse af forskellige typer data, herunder flere, der allerede er omhandlet i artikel 10, stk. 2, i lov om koordinering af interesser, og andre, der i princippet ikke er afgivet i den erklæring om interesser, som skal indgives til den etiske kommission. Den forelæggende ret har selv rejst spørgsmålet, om formuleringen »andre oplysninger, som det ifølge loven er forbudt at videregive« ikke i sidste ende henviser til den eneste angivelse, i artikel 10, stk. 1, i lov om koordinering af interesser, af oplysninger, der fremgår af erklæringer fra personer, hvis data er klassificerede i medfør af loven, og/eller som udøver efterretningsvirksomhed, kontraspionage eller kriminalefterretning⁴⁰.

50. Det fremgår således, at en person, der arbejder i den offentlige sektor i Litauen, og som skal indgive en erklæring om interesser til den etiske kommission, bliver mødt af et krav om at analysere og vurdere for at forsøge at fastlægge, hvilke undtagelser der er omhandlet i artikel 10 i lov om koordinering af interesser, og derigennem, hvilke oplysninger der i sidste ende er »egnede til videregivelse«, uden at den pågældende på nogen måde kan have vished om resultatet af sin vurdering.

51. Med hensyn til kravet om forudsigelighed er artikel 6, stk. 1, i lov om koordinering af interesser, hvori det kræves, at den, der afgiver en erklæring, i denne anfører »nærtstående personer eller andre personer eller oplysninger, som [den pågældende] har kendskab til, og som vil kunne føre til en interessekonflikt«, efter min opfattelse ligeledes uklar. Den, der afgiver en erklæring, står således over for en umulig eller i det mindste risikabel opgave med hensyn til på ære og samvittighed at skulle afgøre, hvad vedkommende anser for a priori at kunne påvirke eller kunne synes at påvirke vedkommendes uafhængige og objektive udførelse af sit hverv, vel vidende, at enhver undladelse i denne henseende vil kunne foreholdes vedkommende. Denne fastlæggelse af en situation, der indeholder en mulig interessekonflikt, henhører alene under lovgiver og i særdeleshed ikke under den berørte borger.

³⁸ – Artikel 10, stk. 2, i lov om koordinering af interesser fastsætter endvidere, at oplysninger om den anden part i en transaktion ikke offentliggøres, såfremt der er tale om en fysisk person.

³⁹ – Artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/46 og databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1. Spørgsmålet om behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser er reguleret i databeskyttelsesforordningens artikel 10.

⁴⁰ – Det kan endvidere tilføjes, at den forelæggende ret er i tvivl om rækkevidden af forbuddet mod at videregive særlige personoplysninger i henseende til eventuelle slutninger, som offentligheden vil kunne drage vedrørende den, der afgiver en erklæring, for så vidt angår den pågældendes seksuelle forhold eller seksuelle orientering, i tilfælde af, at der på internettet offentliggøres navngivne oplysninger vedrørende den pågældendes ægtefælle, samlever eller partner.

52. I denne sammenhæng noteres, at beskyttelsen af den grundlæggende ret til respekt for privatlivets fred bl.a. indebærer, at enhver fysisk person skal kunne have sikkerhed for, at personoplysningerne om den pågældende er korrekte og behandles lovligt⁴¹. Kravet om forudsigelighed har bl.a. til formål at give denne person mulighed for at vurdere det nøjagtige omfang af behandlingen af den pågældendes oplysninger og i givet fald at beslutte at gøre brug af sine rettigheder til at indgive klage til en tilsynsmyndighed eller at anvende et retsmiddel over for en dataansvarlig, hvis den pågældende er af den opfattelse, at behandlingen af oplysninger, der vedrører denne, udgør en tilsidesættelse af databeskyttelsesforordningen⁴². Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, om retsgrundlaget for den omhandlede behandling, henset til den nationale ret, opfylder kravet om forudsigelighed⁴³.

c) Forholdsmæssigheden

1) Indledende betragtninger

53. Jeg finder det nødvendigt at henvise til den litauiske og den finske regerings indlæg, som fremhæver den skønsmargen, der er overladt medlemsstaterne ved fastsættelsen af behandlinger af personoplysninger, således som denne skønsmargen udtrykkeligt er anerkendt i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 3. Det er ganske vist ubestridt, at den nationale lovgivning i medfør af sidstnævnte bestemmelse kan indeholde specifikke bestemmelser med henblik på at tilpasse anvendelsen af denne forordning og bl.a. kan vedrøre de generelle betingelser for lovlighed af behandlingen, hvilke typer oplysninger der skal behandles, og berørte registrerede. Det fremgår for så vidt af den nævnte forordnings artikel 6, stk. 3, at når sådanne oplysninger behandles i medfør af en retlig forpligtelse, som den dataansvarlige er underlagt, skal den pågældende medlemsstats nationale ret opfylde et formål i samfundets interesse og stå i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges. Domstolen har desuden klart fastslået, at enhver behandling af personoplysninger for at være lovlig skal opfylde et dobbelt krav, dvs. at den skal overholde et af de principper vedrørende grundlaget for behandling af oplysninger, der er opregnet i artikel 7 i direktiv 95/46 eller databeskyttelsesforordningens artikel 6, men den skal ligeledes foregå i overensstemmelse med de principper vedrørende oplysningernes pålidelighed, der er fastsat i artikel 6 i direktiv 95/46 eller databeskyttelsesforordningens artikel 5, som er et udtryk for proportionalitetsprincippet⁴⁴.

54. For at opfylde de betingelser, der er fastsat i ovennævnte bestemmelser, skal offentliggørelsen på den etiske kommissions websted af en del af de oplysninger, der er indeholdt i erklæringer om interesser, faktisk opfylde det mål af almen interesse, der fremgår af artikel 1 i lov om koordinering af interesser, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Som fremhævet i 39. betragtning til databeskyttelsesforordningen er dette nødvendighedskrav ikke opfyldt, når det omhandlede mål af almen interesse med rimelighed kan nås lige så godt på en anden måde, som er mindre indgribende i de berørte personers grundlæggende rettigheder, navnlig den ret til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, idet undtagelser og begrænsninger i princippet om beskyttelse af sådanne oplysninger skal

⁴¹ – Jf. dom af 20.12.2017, Nowak (C-434/16, EU:C:2017:994, præmis 57).

⁴² – Jf. databeskyttelsesforordningens artikel 77 og 79.

⁴³ – I dom af 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk m.fl. (C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 79 og 80), fandt Domstolen, at det muligvis først var relevant at rejse dette spørgsmål efter en efterprøvelse af, om der er overensstemmelse med proportionalitetskravet i forhold til de formål, der varetages.

⁴⁴ – Jf. dom af 16.1.2019, Deutsche Post (C-496/17, EU:C:2019:26, præmis 57).

holdes inden for det strengt nødvendige⁴⁵. Desuden kan et mål af almen interesse ikke forfølges uden hensyntagen til den omstændighed, at dette mål skal forenes med de grundlæggende rettigheder, der er berørt af foranstaltningen, ved at foretage en rimelig afvejning mellem målet og de pågældende interesser og rettigheder⁴⁶.

2) *Hvorvidt foranstaltningen er passende*

55. Proportionalitetskravet udtrykker et forhold mellem de mål, der forfølges, og de midler, der anvendes for at nå dem, hvorfor det er bydende nødvendigt med en klar og præcis definition af disse mål⁴⁷. Såvel den forelæggende ret som de berørte parter har gjort gældende, at den omhandlede nationale lovgivning har til formål at sikre åbenhed i den offentlige forvaltning, således at borgernes tillid til den offentlige myndighedsudøvelse styrkes, og de gives mulighed for at udøve en fyldestgørende kontrol i forbindelse med beslutningstagernes anvendelse af de statslige midler, der stilles til deres rådighed.

56. Som det allerede er anført, er formålene med den omhandlede foranstaltning imidlertid defineret i artikel 1 i lov om koordinering af interesser og består i at forebygge situationer med interessekonflikter og korrupsion i den offentlige sektor ved at styrke de ansvarlige personers hæderlighed og upartiskhed. Ifølge oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen nævnes der således ikke udtrykkeligt et formål om åbenhed i denne bestemmelse⁴⁸. Man kan derfor rejse spørgsmålet, om offentliggørelse via internettet af navngivne oplysninger vedrørende indholdet af erklæringer om interesser er et middel, der virkelig er *egnet* til at gennemføre de eneste formål, der officielt er angivet i den nationale lovgivning, idet effektiviteten af den sociale kontrol, der er åben for den brede offentlighed, og som kan udledes af denne almengyldige offentliggørelse, efter min opfattelse er meget usikker⁴⁹.

57. Når dette er sagt, finder jeg det rimeligt at antage, at det almene mål om åbenhed, således som dette er beskrevet i punkterne ovenfor, i den foreliggende sag udgør et underliggende mål, der implicit, men nødvendigvis følger af artikel 1 i lov om koordinering af interesser⁵⁰. Jeg erindrer om, at artikel 1 TEU og 10 TEU samt artikel 15 TEUF opstiller et åbenhedsprincip, og at dette navnlig sikrer forvaltningen en større legitimitet og effektivitet samt gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. I et tilfælde, hvor bestemmelserne udtrykkeligt nævner et formål om at øge gennemsigtigheden af anvendelsen af fællesskabsmidler og at bidrage til en sund forvaltning af disse midler ved at øge den offentlige kontrol med de anvendte beløb, fastslog Domstolen, at offentliggørelsen på internettet af personoplysninger vedrørende de omhandlede modtagere og de nøjagtige beløb, de havde modtaget, var egnet til at øge gennemsigtigheden for

⁴⁵ – Jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 109 og 110).

⁴⁶ – Jf. dom af 6.10.2020, Privacy International (C-623/17, EU:C:2020:790, præmis 67).

⁴⁷ – I dom af 27.9.2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 111), nævner Domstolen hensynet til det »specifikke formål« med den omhandlede foranstaltning.

⁴⁸ – Åbenheden kan således analyseres som et simpelt middel, der gør det muligt at nå de mål, der er omhandlet i lov om koordinering af interesser.

⁴⁹ – Problemstillingen med hensyn til kontrol af erklæringer om interesser består efter min opfattelse i at konstatere, hvad der ikke fremgår af erklæringerne, og at efterprøve, om der foreligger undladelser eller forsømmelser hvad angår indgivelsen af erklæringen, således som det er tilfældet i hovedsagen, eller indholdet heraf, hvilket kræver en efterforskningsindsats, der i realiteten udføres af den offentlige myndighed, som har ansvaret for at kontrollere erklæringerne, bistået af de »demokratiske hjælpetropper«, som pressen eller NGO'er er, som eksempelvis Transparency International, der ligger inde med oplysninger, som whistleblowere undertiden har fremlagt. I denne sammenhæng kræves der for at få kendskab til erklæringerne om interesser ikke en elektronisk offentliggørelse, hvorved et ubegrænset antal personer kan få adgang hertil, eftersom den offentlige myndighed, der forvalter erklæringerne, kan bevilge adgang til at tilgå dem efter indgivelse af en skriftlig anmodning herom.

⁵⁰ – Jf. for præcedens dom af 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk m.fl. (C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294).

så vidt angår anvendelsen af den omhandlede landbrugsstøtte. Den anførte, at når sådanne oplysninger stilles til rådighed for borgerne, øges den offentlige kontrol af de tildelte midlers anvendelse, hvilket medvirker til den bedst mulige anvendelse af de offentlige midler⁵¹.

3) *Hvorvidt foranstaltningen er nødvendig*

58. En foranstaltning er nødvendig, når det legitime mål, der forfølges, ikke kan nås ved hjælp af en foranstaltning, der er lige så egnet, men mindre tvingende. Er det med andre ord muligt at gennemføre de mål, der forfølges med den elektroniske offentliggørelse, som er påkrævet i lov om koordinering af interesser, ved hjælp af andre midler, som er lige så effektive, men mindre indgribende i den ret til respekt for privatlivet og beskyttelse af personoplysninger, som gælder for personer, der afgiver en erklæring? Dette spørgsmål skal efter min opfattelse besvares bekræftende af flere grunde.

59. For det første er jeg enig i den forelæggende rets tilgang, hvorefter indgivelsen af erklæringer om interesser til den etiske kommission og den kontrol, som denne myndighed skal foretage, udgør tilstrækkelige egnede midler til at nå det mål, der forfølges med loven om koordinering af interesser. Jeg er mig i denne henseende bevidst, at jeg fraviger *doxa ambiante* med hensyn til åbenhedskravet, der er blevet kvalificeret som »uimodståeligt« og »neurotisk«⁵², og som er blevet et mål i sig selv og en absolut demokratisk kardinaldyd. Jeg er af den opfattelse, at samfundets interesse ikke nødvendigvis er sammenfaldende med offentlighedens interesse⁵³, og at betryggelsen af den offentlige myndighedsudøvelse gennem forebyggelse af interessekonflikter og korruption grundlæggende henhører under statens ansvar, som ikke under henvisning til åbenhedsdogmet må overlade borgerne kontrollen med en lovgivning, der har til formål at sikre offentligt ansatte personers hæderlighed og upartiskhed.

60. Det skal mere konkret fremhæves, at den omhandlede nationale lovgivning først og fremmest har et forebyggende formål. I denne sammenhæng kan forpligtelsen til at indgive erklæringer om interesser til en offentlig myndighed, der har ansvaret for kontrollen heraf, i sig selv sikre den afskrækkende virkning, som tilstræbes over for de ansvarlige offentlige beslutningstagere, uafhængigt af enhver almengyldig offentliggørelse af en del af indholdet i disse erklæringer.

61. Selv om forpligtelsen til at indgive erklæringer om interesser allerede er udtryk for en åbenhed, ville denne åbenhed desuden øges ved en offentlig og forskriftsmæssig genoprettelse af den aktivitet, der udøves af den uafhængige administrative myndighed, som i lighed med den etiske kommission har til opgave at sikre, at ordningen vedrørende erklæringer om interesser anvendes korrekt. Adgangen til at kunne offentliggøre en rapport, der opregner tilfælde, hvor det er godtgjort, at der foreligger enten konfliktinteresser, undladelser af at indgive en erklæring eller uoprigtige erklæringer, samt konsekvenserne af disse situationer, ville gøre det muligt at styrke borgernes tillid til den offentlige myndighedsudøvelse lige så godt, om ikke bedre, end en information, som består i en offentliggørelse af neutrale indberetningsdata på internettet.

62. Det skal endvidere erindres, at det af databeskyttelsesforordningens artikel 86 fremgår, at personoplysninger i officielle dokumenter, som en offentlig myndighed er i besiddelse af, må videregives af myndigheden i overensstemmelse med EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som myndigheden er underlagt. Under disse omstændigheder forekommer det relevant at

⁵¹ – Jf. dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 68 og 79).

⁵² – Guy Carcassonne, »Le trouble de la transparence«, i *Pouvoirs, Transparence et secret*, nr. 97, april 2001, s. 17-23.

⁵³ – Jf. udtalelse 2/2016 fra arbejdsgruppen benævnt »Artikel 29«.

tage hensyn til, hvad offentligheden er i stand til at opnå fra den etiske kommission, som er en offentlig myndighed, der forvalter de officielle dokumenter, som erklæringerne om interesser er, i henhold til de nationale bestemmelser om aktindsigt i dokumenter, idet denne aktindsigt skal være forenelig med de grundlæggende rettigheder til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger, som det i øvrigt udtrykkeligt kræves i nævnte artikel 86⁵⁴.

63. Denne tilgang, hvorefter det legitime formål med den nationale lovgivning direkte kan sikres ved den etiske kommissions kontrol af erklæringerne om interesser, indebærer ikke desto mindre, at den nævnte kommission råder over de menneskelige, materielle og retlige midler, som sætter den i stand til at udføre denne opgave effektivt⁵⁵. Spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen er forholdsmæssig, vedrører efter min opfattelse først og fremmest de midler, der stilles til rådighed for de offentlige myndigheder, som har ansvaret for at kontrollere forholdene hos personer, der afgiver en erklæring, under hensyntagen til antallet af disse personer. Under disse omstændigheder påhviler det den forelæggende ret, henset til ovenstående betragtninger, at efterprøve, om formålet med den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ikke kunne opnås lige så effektivt alene ved den lovpligtige indgivelse af erklæringer om interesser til den etiske kommission og kontrollen af disse erklæringer samt, mere generelt, denne myndigheds tilsyn med denne lovgivning.

64. I benægtende fald rejses efter min opfattelse for det andet spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede behandling er forholdsmæssig i forhold til typen af data, der offentliggøres. Jeg erindrer i denne forbindelse om, at betingelsen vedrørende behandlingens nødvendighed som anført af Kommissionen skal undersøges sammen med princippet om såkaldt »dataminimering« i artikel 6, stk. 1, litra c), i direktiv 95/46 og i databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra c), hvorefter personoplysningerne skal være »relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end, hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil de indsamles, og til de formål, hvortil de senere behandles«⁵⁶.

65. Som nævnt i dette forslag til afgørelse er det kun en del af de personoplysninger, der fremgår af erklæringerne om interesser, som skal offentliggøres elektronisk i henhold til artikel 10 i den omhandlede nationale lovgivning. Med forbehold af den forelæggende rets fortolkning af denne bestemmelse vil navnlig for- og efternavne på ægtefællen, samleveren eller partneren til den, der afgiver en erklæring, og angivelsen af »nærtstående personer eller andre personer, som den, der afgiver en erklæring, har kendskab til, og som vil kunne føre til en interessekonflikt«, kunne offentliggøres på internettet.

66. Selv om det i forbindelse med et formål om at forebygge interessekonflikter og korrupsion i den offentlige sektor er relevant på grundlag af indholdet af erklæringerne om interesser at kræve oplysninger om forhold og aktiviteter vedrørende ægtefællen, samleveren eller partneren til den, der afgiver en erklæring, er det min opfattelse, at videregivelse til den brede offentlighed af navngivne oplysninger om sidstnævnte og angivelse af nærtstående personer eller andre personer eller oplysninger, som den, der afgiver en erklæring, har kendskab til, og som vil kunne føre til en interessekonflikt, går ud over, hvad der er strengt nødvendigt⁵⁷. Det formål i samfundets interesse, som forfølges med den omhandlede litauiske lovgivning, ville efter min opfattelse kunne opnås

⁵⁴ – Jf. dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 120).

⁵⁵ – I forelæggelsesafgørelsen anføres den etiske kommissions synspunkt, hvorefter denne ikke råder over tilstrækkelige midler til at kontrollere alle de indsamlede erklæringer om interesser.

⁵⁶ – Jf. i denne retning dom af 11.12.2019, Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA (C-708/18, EU:C:2019:1064, præmis 48).

⁵⁷ – Som det præciseres i udtalelse 2/2016 fra arbejdsgruppen benævnt »Artikel 29«, er offentliggørelse på internettet af oplysninger, der afslører irrelevante aspekter af en persons privatliv, i henseende til gennemførelsen af det mål, der forfølges, ikke begrundet.

ved i erklæringen om interesser udelukkende at henvise til det generiske udtryk ægtefælle, samlever eller partner, alt efter omstændighederne, sammen med den relevante angivelse af de fordele, som sidstnævnte har i forbindelse med deres aktiviteter.

67. Jeg erindrer endvidere om, at databeskyttelsesforordningens artikel 25 pålægger den dataansvarlige at gennemføre både på tidspunktet for fastlæggelse af midlerne til behandling og på tidspunktet for selve behandlingen passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger, såsom pseudonymisering⁵⁸, som er designet med henblik på effektiv implementering af databeskyttelsesprincipper, såsom dataminimering, og med henblik på integrering af de fornødne garantier i behandlingen for at opfylde kravene i denne forordning og beskytte de registreredes rettigheder. Der ville kunne gennemføres pseudonymisering hvad angår benævnelsen af ægtefællen, samleveren eller partneren.

68. Offentliggørelsen af modtagne gaver i løbet af de seneste 12 kalendermåneder, hvis værdi overstiger 150 EUR, såvel som oplysninger om transaktioner, der er indgået i løbet af samme periode, eller som er igangværende, hvis deres værdi overstiger 3 000 EUR, overskrider efter min opfattelse ligeledes grænserne for, hvad der er strengt nødvendigt, for så vidt som disse oplysninger omfatter en angivelse af gavernes karakter og af genstanden for den pågældende transaktion. Det fremgår, at denne behandling er uforholdsmæssig, for så vidt som den fører til en almengyldig offentliggørelse vedrørende formuegoder, som den, der afgiver en erklæring, og dennes nærtstående, er i besiddelse af, og som kan være af betydelig værdi (kunstværker, smykker m.m.), og dermed udsætter de berørte for en risiko for kriminelle handlinger⁵⁹. Ligeledes på dette område ville alene angivelsen af giverne eller af den anden part i transaktionen, ud over de fysiske personer, der allerede er udeladt ved artikel 10, stk. 2, i lov om koordinering af interesser, efter min opfattelse være tilstrækkeligt til at nå det mål, der forfølges.

69. For det tredje skal det undersøges, om den omhandlede foranstaltning er forholdsmæssig i forhold til fastlæggelsen af, hvilke af de personer, der afgiver en erklæring, der er underlagt en forpligtelse til offentliggørelse på internettet af oplysninger, der vedrører dem.

70. Det skal fremhæves, at fortegnelsen over personer, der er underlagt en forpligtelse til at indgive en erklæring om interesser, i henhold til den omhandlede nationale lovgivning ikke svarer til den mere restriktive fortegnelse over personer, for hvilke de i erklæringerne indeholdte oplysninger efterfølgende skal offentliggøres på internettet. I den sidstnævnte kategori er i henhold til den lov om koordinering af interesser, der var gældende på tidspunktet for vedtagelsen af den i hovedsagen anfægtede afgørelse, opført direktører og underdirektører for offentlige foreninger eller institutioner, der er finansieret gennem statens budget eller fonde eller en lokal myndighed. Det er i henseende til denne status, hvorved sagsøgeren i hovedsagen blev sidestillet med en funktionær i den offentlige forvaltning, at han blev anset for at henhøre under det personelle anvendelsesområde for den nævnte lov.

71. Den berørte bliver på denne måde sidestillet med politisk valgte, tjenestemænd og funktionærer i staten, dommere, direktører i aktieselskaber eller selskaber med begrænset ansvar, hvori staten eller en lokal myndighed ejer andele, som giver mere end halvdelen af stemmerne, bestyrelsesmedlemmer i offentlige virksomheder under staten eller en lokal myndighed samt

⁵⁸ – I databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 5), defineres »pseudonymisering« som behandling af personoplysninger på en sådan måde, at personoplysningerne ikke længere kan henføres til en bestemt registreret uden brug af supplerende oplysninger, forudsat at sådanne supplerende oplysninger opbevares separat og er underlagt tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at sikre, at personoplysningerne ikke henføres til en identificeret eller identificerbar fysisk person.

⁵⁹ – Jf. udtalelse 2/2016 fra arbejdsgruppen benævnt »Artikel 29«.

formænd og næstformænd for politiske partier. En sådan situation karakteriserer efter min opfattelse en behandling, der er uforholdsmæssig, da den ikke sonderer i forhold til aktører – i vid forstand – inden for offentlig myndighedsudøvelse, der ikke i samme omfang er udsat for risici for interessekonflikter eller korrupsion, eller som ikke har en lige så stærk relation til den offentlighed, hvis tillid til offentligt ansatte personer det ønskes at bevare eller styrke.

72. Kun såfremt der består en alvorlig risiko for interessekonflikter eller korrupsion i forbindelse med forvaltningen af offentlige anliggender, som berører den brede offentlighed, kan det begrundes, at personoplysninger vedrørende personer, der afgiver en erklæring, og som gennem deres folkevalgte hverv eller deres erhvervsaktivitet er konfronteret med en sådan risiko, offentliggøres på internettet. Målet om at øge garantierne for hæderlighed og upartiskhed hos øvrige personer, der afgiver en erklæring, at forebygge interessekonflikter og korrupsion i den offentlige sektor og at styrke offentlighedens tillid til offentligt ansatte personer er sikret direkte ved den etiske kommissions kontrol af erklæringerne om interesser. Henset til de mange yderst forskellige tænkelige situationer, er det efter min opfattelse ikke muligt udtømmende at fastlægge objektive kriterier, hvorved forekomsten af denne risiko kan karakteriseres, eller der kan foretages en kategorisering af offentlige beslutningstagere, som systematisk er relevant⁶⁰.

73. Det påhviler således den forelæggende ret at efterprøve, om den berørte parts opgaver under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede – hvilket bl.a. omfatter karakteren og omfanget af den pågældende offentlige institutions aktivitet i forhold til offentligheden, den beslutningsbeføjelse, som sagsøgeren i hovedsagen rådede over med hensyn til anvendelsen eller forvaltningen af de offentlige midler, samt størrelsen af disse midler, som blev tildelt og overført til institutionens budget – kan anses for at have udsat ham for en alvorlig risiko for, at der opstår interessekonflikter og korrupsion, som kan påvirke samfundet alvorligt⁶¹.

74. Henset til ovenstående betragtninger fremgår det efter min opfattelse ikke, at målene om at forebygge interessekonflikter og korrupsion i den offentlige sektor, at øge garantierne for offentlige beslutningstageres hæderlighed og upartiskhed og at styrke borgernes tillid til den offentlige myndighedsudøvelse ikke med rimelighed kan nås lige så godt på en anden måde, som er mindre indgribende. Den omstændighed, at det for at sikre disse mål er nødvendigt på internettet at offentliggøre personoplysninger vedrørende personer, der afgiver en erklæring, kan derfor ikke kan anses for at være godtgjort⁶².

4) Afvejning af de omhandlede rettigheder og interesser

75. Selv hvis det antages, at den omhandlede behandling kan kvalificeres som passende og nødvendig (quod non) for at nå de mål, der forfølges, vil den ikke af den grund kunne anses for lovlig. Det vil endvidere skulle efterprøves, om de grundlæggende rettigheder for den registrerede, der er berørt af databeskyttelsen, ikke vil have forrang for den legitime interesse, der

⁶⁰ – Arbejdsgruppen benævnt »Artikel 29« anfører i udtalelse 2/2016, at det ville være relevant, ud fra de pågældende personers hierarkiske og beslutningsmæssige ansvar, at sondre mellem for det første politisk ansvarlige personer, højtstående embedsmænd eller andre offentligt ansatte personer, der bestrider embeder, som indebærer politisk ansvar, for det andet overordnede funktionærer i den offentlige forvaltning, som ikke bestrider et hverv, hvortil man vælges, og som alene udfører ledelsesopgaver eller administrative opgaver, og for det tredje offentlige basisfunktionærer, der ikke har et egentligt beslutningsmæssigt ansvar (punkt 3.2.1, s. 9).

⁶¹ – Det skal endvidere fremhæves, at den litauiske regering i punkt 19 i sit indlæg udtrykkeligt har anerkendt, at den omhandlede behandling, anvendt på ledere af offentlige foreninger eller institutioner, der er finansieret over statens budget eller fonde eller en lokal myndighed, er overflødig og netop derfor uforholdsmæssig, som følge af den erklæring om upartiskhed, som disse personer allerede er pålagt gennem den nationale lovgivning om offentlige udbud. Denne overvejelse er angiveligt årsagen til, at de berørte blev fjernet fra fortegnelsen over personer, der er underlagt forpligtelsen til at indgive en erklæring om interesser i henhold til lov om koordinering af interesser, i den affattelse, der har været gældende siden den 1.1.2020.

⁶² – Jf. analogt dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 113).

forfølges af den dataansvarlige, idet det for at vurdere denne betingelse er nødvendigt at foretage en afvejning af de modstridende rettigheder og interesser, der er i spil, afhængigt af de konkrete omstændigheder i det pågældende specifikke tilfælde, idet der i forbindelse med denne afvejning skal tages hensyn til betydningen af den registreredes rettigheder som følge af chartrets artikel 7 og 8⁶³. Domstolen har i denne henseende præciseret, at formålet om åbenhed ikke er tillagt en automatisk forrang for beskyttelsen af personoplysninger⁶⁴.

76. Kriteriet om grovheden af krænkelsen af den registreredes rettigheder og friheder er et væsentligt element ved den konkrete afvejning eller vægtning. I denne henseende skal der bl.a. tages hensyn til karakteren af de omhandlede personoplysninger, herunder navnlig om der er tale om eventuelt følsomme oplysninger, og til karakteren af og de konkrete omstændigheder i forbindelse med behandlingen af de pågældende oplysninger, herunder navnlig antallet af personer, som har adgang til disse oplysninger, og måderne, hvorpå adgang kan opnås. Ved denne afvejning er også den registreredes berettigede forventning om, at den pågældendes personoplysninger ikke vil blive behandlet, relevant, når den registrerede efter omstændighederne i den foreliggende sag ikke med rimelighed kan forvente, at en senere behandling af disse vil finde sted. Endelig skal disse elementer afvejes over for den betydning, som den legitime interesse, der i det foreliggende tilfælde forfølges med den nationale lovgivning, har for hele samfundet, for så vidt som denne lovgivning i det væsentlige tager sigte på at sikre, at aktørerne i den offentlige sektor er hæderlige og upartiske, og at forebygge interessekonflikter og korrupsion i denne sektor⁶⁵.

77. Hvad angår grovheden af krænkelsen skal det indledningsvis fremhæves, at den omhandlede behandling ikke kun vedrører den enkelte person, der afgiver en erklæring, og som individuelt og direkte er berørt i sin egenskab af offentlig beslutningstager, men ligeledes den pågældendes ægtefælle, samlever eller partner samt, efter omstændighederne, nærtstående personer eller andre personer, som den, der afgiver en erklæring, har kendskab til, og som vil kunne føre til en interessekonflikt, således som det er fastsat i artikel 6 stk. 1, i loven om koordinering af interesser. Det er fuldt ud tænkeligt, at benævnelsen »nærtstående« kan omfatte navnlig børn og forældre til den, der afgiver en erklæring, hvilket kan føre til, at navngivne oplysninger om samtlige medlemmer af en familie offentliggøres på internettet sammen med præcise angivelser om de berørtes aktiviteter.

78. Det er endvidere ubestridt, at den omhandlede behandling fører til, at et ubegrænset antal personer får adgang til de ovennævnte enkeltpersoners personoplysninger. Når oplysningerne er offentliggjort på den etiske kommissions websted, kan de tilgås frit af internetbrugerne og i givet fald lagres eller formidles af disse personer. Den systematisering og sammenlægning af oplysninger, der er offentliggjort på internettet, som søgemaskinerne foretager, med henblik på, at deres brugere skal kunne få adgang hertil, kan – når brugerne søger på et navn på en fysisk person – medføre, at de med resultatlisten får en struktureret oversigt over de oplysninger vedrørende denne person, der kan findes på internettet, hvilket gør det muligt for dem at fastlægge en mere eller mindre detaljeret profil af den berørte person⁶⁶. En sådan videregivelsesordning kan føre til en situation, hvor disse oplysninger videregives til personer, der af andre hensyn end målet af almen interesse om forebyggelse af interessekonflikter og korrupsion

⁶³ – Jf. analogt dom af 11.12.2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA* (C-708/18, EU:C:2019:1064, præmis 40 og 52), og af 17.6.2021, *M.I.C.M.* (C-597/19, EU:C:2021:492, præmis 105, 106 og 111), vedrørende de tre kumulative betingelser for en lovlig behandling på grundlag af artikel 7, litra f), i direktiv 95/46 eller databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra f).

⁶⁴ – Jf. dom af 9.11.2010, *Volker und Markus Schecke og Eifert* (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 85).

⁶⁵ – Jf. i denne retning dom af 11.12.2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA* (C-708/18, EU:C:2019:1064, præmis 56-59).

⁶⁶ – Jf. dom af 24.9.2019, *GC m.fl. (Fjernelse af følsomme oplysninger)* (C-136/17, EU:C:2019:773, præmis 36).

i den offentlige sektor ønsker at få oplysninger om de materielle forhold vedrørende den, der afgiver en erklæring, og dennes familiemedlemmer for så vidt angår besiddelse af aktier, finansielle investeringer, løsøre eller fast ejendom, oplysninger, der kan fremgå af de erklæringer om interesser, som skal offentliggøres⁶⁷. Denne videregivelse kan således udsætte de berørte for gentagne tilfælde af målrettet reklame, dørsalg, endog risici for kriminelle handlinger.

79. Henset til disse omstændigheder udgør den omhandlede behandling efter min opfattelse et alvorligt indgreb i de registreredes grundlæggende rettigheder til respekt for privatlivet og beskyttelse af personoplysninger. Denne konstatering kan begrunde den konklusion, hvorefter den pågældende nationale lovgivning ikke a priori iagttager en passende afvejning for så vidt angår hensyntagen til de foreliggende rettigheder og interesser. Den litauiske regering har ikke desto mindre med rette fremhævet, at afvejningen af de omhandlede rettigheder og interesser skal omfatte graden af korruption, der konstateres i den offentlige sektor, og som begrunder den enkelte medlemsstats vedtagelse af de midler, som den finder bedst egnede til at bekæmpe dette fænomen. Det skal nemlig fastslås, at den offentlige interesse i adgang til oplysninger selv inden for Unionen kan variere fra medlemsstat til medlemsstat, således at resultatet af den afvejning, der skal foretages mellem på den ene side denne offentlige interesse og på den anden side retten til respekt for privatlivets fred og beskyttelsen af den registreredes personoplysninger, ikke nødvendigvis er den samme i alle medlemsstaterne⁶⁸. I det foreliggende tilfælde henhører realiteten og omfanget af et fænomen som korruption i den offentlige forvaltning efter min opfattelse under de særlige omstændigheder, der kendetegner hovedsagen, og som det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til⁶⁹.

3. Om det andet præjudicielle spørgsmål

80. Det skal erindres, at artikel 10, stk. 2, i lov om koordinering af interesser indeholder et generelt forbud mod at offentliggøre personoplysninger, der henhører under særlige kategorier, uden at der er fastsat nogen undtagelse til dette forbud. Ifølge den forelæggende ret rejser gennemførelsen af den nævnte bestemmelse en række vanskeligheder, hvilket har ført til, at den nævnte ret nærmere bestemt har anmodet Domstolen om en fortolkning af rækkevidden i EU-retten af begrebet »særlige kategorier af personoplysninger«, der er omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1.

81. Denne bestemmelse, som med visse ændringer gengiver artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/46, fastsætter, at behandling af personoplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt behandling af genetiske data, biometriske data med det formål entydigt at identificere en fysisk person, helbredsoplysninger eller oplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering er forbudt⁷⁰.

82. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at selv om oplysninger, der *stricto sensu* henhører under særlige kategorier, ikke offentliggøres på den etiske kommissions websted, er det muligt for en internetbruger ud fra visse oplysninger, som det i henhold til artikel 10, stk. 1, i lov om koordinering af interesser er obligatorisk at offentliggøre, at udlede oplysninger af følsom

⁶⁷ – Jf. dom af 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpoint) (C-439/19, EU:C:2021:504, præmis 118).

⁶⁸ – Jf. dom af 24.9.2019, Google (Territorial rækkevidde af retten til at få fjernet links) (C-507/17, EU:C:2019:772, præmis 67).

⁶⁹ – Jf. i denne retning dom af 17.6.2021, M.I.C.M. (C-597/19, EU:C:2021:492, præmis 111).

⁷⁰ – Artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/46 bestemmer, at medlemsstaterne forbyder behandling af personoplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold og oplysninger om helbredsforhold og seksuelle forhold.

karakter, navnlig hvad angår politisk overbevisning, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold eller seksuel orientering vedrørende en person, der afgiver en erklæring⁷¹. Det er nemlig i denne henseende ubestrideligt, at selv om navngivne oplysninger om ægtefællen, samleveren eller partneren til den, der afgiver en erklæring, ikke i sig selv udgør følsomme oplysninger, kan offentliggørelse heraf på internettet afsløre seksuelle forhold eller seksuel orientering vedrørende den, der afgiver en erklæring, og dennes ægtefælle, samlever eller partner, over for offentligheden.

83. Spørgsmålet er herefter, om databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, eller artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/46, skal fortolkes således, at disse bestemmelser omfatter en behandling af personoplysninger, der i princippet ikke er følsomme, men som gør det muligt via en intellektuel operation, der består i sammenstilling og/eller deduktion, at få indirekte kendskab til oplysninger af en sådan karakter. Den litauiske regering har bestridt en sådan fortolkning, for så vidt som den vanskeliggør, ja endog umuliggør, behandlingen af visse oplysninger og dermed gennemførelsen af det legitime mål, der forfølges, som f.eks. offentliggørelsen af oplysninger om ægtefællen, samleveren eller partneren med henblik på at forebygge interessekonflikter og korrupsion i den offentlige sektor. Alene behandling, der klart har til formål at behandle personoplysninger, der i egentlig forstand henhører under særlige kategorier, er omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, eller artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/46⁷², hvilket ifølge den nævnte regering er udelukket i det foreliggende tilfælde i betragtning af det forbud mod at offentliggøre følsomme oplysninger, som er indeholdt i artikel 10, stk. 2, i lov om koordinering af interesser.

84. Det følger af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til ordlyden, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af⁷³.

85. For det første fremgår det af ordlyden af databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, at der i denne bestemmelse sondres mellem tre behandlinger afhængigt af, hvilken type oplysninger der er tale om, nærmere bestemt: i) behandling af personoplysninger »om« (o.a.: i den franske sprogversion: »révèle« (»angiver«)) race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold, ii) behandling af genetiske data og biometriske data med det formål entydigt at identificere en fysisk person og iii) behandling af »helbredsoplysninger« (o.a.: i den franske sprogversion: »concernant la santé« (»der vedrører«)) eller oplysninger om (o.a.: i den franske sprogversion: »concernant« (»der vedrører«)) en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering. Denne formulering gengiver i en vis udstrækning formuleringen i artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/46, hvorefter medlemsstaterne forbyder behandling af personoplysninger »om« (o.a.: i den franske sprogversion: »qui révéle«: »der angiver«) racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold og oplysninger »om« helbredsforhold (o.a.: i den franske sprogversion: »données relatives à la santé« (»der vedrører«)) og seksuelle forhold. Brugen af verbet [på fransk] »révéler« [(»angive«)] harmonerer med en hensyntagen til en behandling, der vedrører ikke alene egentligt følsomme oplysninger, men som indirekte muliggør videregivelse heraf via en intellektuel operation, der består i deduktion eller sammenstilling. Det samme gør sig efter min opfattelse ikke gældende for formuleringen [i den franske sprogversion] »concernant« [(»der vedrører«)], der [på fransk] svarer til »relative« [(»der vedrører«)], og som

⁷¹ – Jeg gør opmærksom på, at i medfør af artikel 6, nr. 4, i lov om koordinering af interesser indgår tilhørsforhold til politiske partier og fagforeninger ikke i de oplysninger, der skal fremgå af erklæringen om interesser, og den forelæggende ret har ikke præciseret, under hvilke betingelser disse oplysninger ville kunne videregives indirekte.

⁷² – Den litauiske regering har i denne forbindelse henvist til Det Europæiske Databeskyttelsesråds retningslinjer 3/2019 om brug af videoudstyr til behandling af personoplysninger af 29.1.2020 (https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_201903_video_devices_da.pdf).

⁷³ – Jf. dom af 6.6.2013, MA m.fl. (C-648/11, EU:C:2013:367, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

skaber en mere direkte og umiddelbar forbindelse mellem behandlingen og de pågældende oplysninger iagttaget efter deres egentlige karakter⁷⁴. En sådan tekstnær analyse fører efter min opfattelse til den konklusion, at behandling af særlige kategorier af personoplysninger defineres forskelligt i betragtning af, hvilken type følsomme oplysninger der er tale om, hvilket efter min opfattelse ikke er ønskeligt⁷⁵.

86. Jeg noterer desuden, at EU-lovgiver i det mindste hvad angår biometriske data har draget omsorg for i 51. betragtning til og artikel 9, stk. 1, i databeskyttelsesforordningen at præcisere, at behandling af fotografier ikke systematisk bør anses for at være behandling af særlige kategorier af personoplysninger, eftersom de kun vil være omfattet af definitionen af biometriske data, når de behandles ved en specifik teknisk fremgangsmåde »med det formål« entydigt at identificere en fysisk person. Den formålsbestemte tilgang, som den litauiske regering har påberåbt sig, synes her alene at være forbeholdt biometriske data.

87. For det andet er det efter min opfattelse ligeledes relevant at sammenholde spørgsmålet om fastlæggelsen af de særlige kategorier af personoplysninger med spørgsmålet om definitionen af en »identificerbar fysisk person«, dvs. en fysisk person, der direkte eller indirekte kan identificeres, navnlig ved et eller flere elementer, der er særlige for denne fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet⁷⁶. EU-lovgiver har således valgt en realistisk tilgang ved at tage højde for den mulighed, at en oplysning kan rekonstrueres ved at sammenstille eller sammensætte forskellige oplysninger.

88. For det tredje erindres om, at det fremgår af artikel 1 i og tiende betragtning til direktiv 95/46 samt artikel 1 i og fjerde betragtning til databeskyttelsesforordningen, at disse to regelsæt har til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger, der vedrører dem⁷⁷. Det er vel at mærke et mål om specifik og styrket beskyttelse, der forfølges, i tilfælde af behandling af følsomme oplysninger, i betragtning af de betydelige risici for de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med denne type behandling⁷⁸. De afgørelser, som Domstolen har truffet i sine præjudicielle domme, viser, at der tages hensyn til dette mål.

89. I forbindelse med, at en forelæggende ret ønskede oplyst, hvorvidt angivelsen af den omstændighed, at en person har beskadiget sin fod og er delvis sygemeldt, udgør en personoplysning om helbredsforhold i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/46, besvarede Domstolen således dette spørgsmål bekræftende, idet den anførte, at der i betragtning af formålet med dette direktiv bør anlægges en »vid fortolkning« af udtrykket i artikel 8, stk. 1, »oplysninger om helbredsforhold«, således at det omfatter oplysninger vedrørende alle aspekter, såvel fysiske som psykiske, af en persons helbred⁷⁹.

⁷⁴ – Jeg gør opmærksom på, at hvad angår »helbredsoplysninger« defineres disse i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 15), som personoplysninger, der »vedrører« en fysisk persons fysiske eller mentale helbred, herunder levering af sundhedsydelse, og som »angiver« information om vedkommendes helbredstilstand, hvilket er en anden og bredere definition end den, der fremgår af artikel 8 i direktiv 95/46.

⁷⁵ – Jeg skal anføre, at den spanske, den italienske, den portugisiske og den engelske sprogversion ligner den franske sprogversion, til forskel fra de mere ensartede tyske (»Die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie die Verarbeitung von genetischen Daten [...]«) og estiske sprogversioner (hvor verbet »ilmneb« er anvendt på samtlige følsomme oplysninger).

⁷⁶ – Artikel 2, litra a), i direktiv 95/46 og databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 1).

⁷⁷ – Jf. i denne retning dom af 13.5.2014, Google Spain og Google (C-131/12, EU:C:2014:317, præmis 66).

⁷⁸ – Jf. 51. og 53. betragtning til databeskyttelsesforordningen.

⁷⁹ – Jf. dom af 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, præmis 50).

90. Domstolen har fastslået, at en fortolkning af artikel 8, stk. 1 og 5, i direktiv 95/46 eller af artikel 9, stk. 1, og artikel 10 i databeskyttelsesforordningen, som a priori og generelt udelukker en søgemaskines aktivitet fra de særlige krav, der er fastsat i disse bestemmelser for behandlingen af de heri omhandlede særlige kategorier af personoplysninger, ville være i strid med disse bestemmelsers formål, der består i at sikre en øget beskyttelse mod sådanne behandlinger, der som følge af disse oplysningers særligt følsomme karakter, således som det ligeledes fremgår af 33. betragtning til dette direktiv og af 51. betragtning til denne forordning, kan udgøre et særligt alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8⁸⁰.

91. Under disse omstændigheder kan det ikke accepteres, at den behandling af personoplysninger, der kan føre til en indirekte videregivelse af følsomme oplysninger vedrørende den registrerede, falder uden for de forpligtelser og garantier, der er fastsat ved direktiv 95/46 og databeskyttelsesforordningen, da dette ville krænke disse retsakters effektive virkning og den effektive og fuldstændige beskyttelse af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, som de har til formål at sikre, især retten til privatlivets fred i forbindelse med behandling af personoplysninger, som disse retsakter tillægger en særlig betydning, hvilket bekræftes af bl.a. artikel 1, stk. 1, i og anden og tiende betragtning til dette direktiv samt artikel 1, stk. 2, i og første og fjerde betragtning til databeskyttelsesforordningen⁸¹. Den omstændighed, at en oplysning om navnlig seksuelle forhold eller seksuel orientering vedrørende den, der afgiver en erklæring, og dennes ægtefælle, samlever eller partner indirekte bringes til den brede offentligheds kendskab, kan med andre ord ikke betragtes som en utilsigtet skade, der er beklagelig, men acceptabel under hensyntagen til formålet med en behandling, der i princippet ikke omhandler følsomme oplysninger, eller som endog udtrykkeligt forbyder anvendelsen heraf som i den foreliggende sag.

92. Denne løsning er efter min opfattelse i overensstemmelse med Domstolens tilgang, som, idet den går ud over den formelle fremstilling, foretager en materiel analyse af den pågældende behandling med henblik på at efterprøve den faktiske rækkevidde for så vidt angår den behandlede type data. Domstolen fastslog i forbindelse med, at den tog stilling til forholdsmæssigheden af en national lovgivning, hvorefter en statslig myndighed kan pålægge udbydere af elektroniske kommunikationstjenester at foretage generel og udifferentieret overføring af trafikdata og lokaliseringsdata med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed, at det indgreb, som en sådan overføring indebærer i den rettighed, som er fastsat i chartrets artikel 7, skal anses for at være særligt alvorligt, henset til bl.a. »den følsomme karakter af de oplysninger, som disse data kan give adgang til«⁸².

93. Domstolen foretog i sin udtalelse om foreneligheden af den påtænkte aftale mellem Canada og Den Europæiske Union om overførsel og behandling af passagerlisteoplysninger⁸³ med artikel 16 TEUF og med chartrets artikel 7, artikel 8 og artikel 52, stk. 1, en undersøgelse af, om der forelå et indgreb i den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger, som er sikret ved chartrets artikel 8. Domstolen bemærkede i denne forbindelse, at selv om visse af disse oplysninger isoleret set ikke synes at kunne afsløre vigtige oplysninger om de pågældende personers privatliv, forholder det sig ikke desto mindre således, at oplysningerne samlet set bl.a. kan afsløre den fuldstændige rejserute, rejsevanerne, eksisterende forhold mellem to eller flere personer og oplysninger om flypassagerernes økonomiske situation, madvaner eller

⁸⁰ – Jf. dom af 24.9.2019, GC m.fl. (Fjernelse af følsomme oplysninger) (C-136/17, EU:C:2019:773, præmis 44).

⁸¹ – Jf. i denne retning dom af 13.5.2014, Google Spain og Google (C-131/12, EU:C:2014:317, præmis 58).

⁸² – Dom af 6.10.2020, Privacy International (C-623/17, EU:C:2020:790, præmis 71).

⁸³ – Udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada), af 26.7.2017 (EU:C2017:592).

helbredstilstand, og »de kan sågar give følsomme oplysninger om disse passagerer«. I forbindelse med, at Domstolen tog stilling til nødvendigheden af de indgreb, som den påtænkte aftale foranledigede hvad angår de af denne aftale omhandlede flypassagerers oplysninger, fremhævede den, at selv om ingen af de 19 rubrikker, der er indeholdt i bilaget til denne aftale, udtrykkeligt omhandler følsomme oplysninger, kan de sidstnævnte imidlertid henhøre under en af disse rubrikker.

94. En sådan tilgang rejser ganske vist en række vanskeligheder. Fastlæggelsen af formålene, men især af midlerne til behandling, skal således gøres til genstand for en særligt omhyggelig vurdering, der omfatter den mulige behandling af følsomme oplysninger (som i hovedsagen er nemme at identificere). Der er imidlertid alene tale om databeskyttelse gennem design af behandlingen, således som det allerede er påkrævet i databeskyttelsesforordningens artikel 25. Jeg er desuden af den opfattelse, at det er forkert, således som den litauiske regering har gjort, at henvise til en negativ konsekvens af, at det ikke er muligt at gennemføre visse behandlinger som den i hovedsagen omhandlede. Det er vigtigt at fremhæve, at forbuddet mod behandling af særlige kategorier af personoplysninger er betinget, idet der er fastsat visse undtagelser og afvigelser i artikel 8, stk. 2-4, i direktiv 95/46 og i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, hvor sidstnævnte bestemmelse nævner ikke mindre end ti tilfælde af lovlig behandling af følsomme oplysninger. Jeg noterer i denne henseende, at den omhandlede behandling udmærket kunne have været baseret på artikel 8, stk. 4, i direktiv 95/46, som med visse ændringer er gengivet i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra g)⁸⁴, hvis den litauiske lovgiver ikke havde valgt at forbyde offentliggørelsen af følsomme oplysninger⁸⁵.

V. Forslag til afgørelse

95. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at svare Vilniaus apygardos administracinis teismas (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Vilnius, Litauen) som følger:

»1) Artikel 6 og 7 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og artikel 5 og 6 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 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 (generel forordning om databeskyttelse), sammenholdt med artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, i medfør af hvilken en del af de personoplysninger, der er indeholdt i den erklæring om interesser, som enhver direktør for en offentlig institution, der modtager offentlige midler, er forpligtet til at indgive, skal offentliggøres på webstedet for den statslige myndighed, der har til opgave at

⁸⁴ – Artikel 8, stk. 4, i direktiv 95/46 foreskriver, at med forbehold af, at der gives tilstrækkelige garantier, kan medlemsstaterne af grunde, der vedrører hensynet til vigtige samfundsmæssige interesser, fastsætte andre undtagelser end dem, der er nævnt i stk. 2, enten ved national lovgivning eller ved en afgørelse truffet af tilsynsmyndigheden. Databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra g), fastsætter, at forbuddet ikke finder anvendelse, når behandling er nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser på grundlag af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret og står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, respekterer det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og sikrer passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes grundlæggende rettigheder og interesser.

⁸⁵ – Den foreslåede fortolkning af artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/46 og databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, ville have til følge, at en situation, hvor navngivne oplysninger om ægtefællen, samleveren eller partneren til den, der afgiver en erklæring, offentliggøres på internettet, ville være omfattet af forbuddet mod behandling af følsomme oplysninger i henhold til artikel 10, stk. 2, i lov om koordinering af interesser, hvorved analysen i forbindelse med vurderingen af den omhandlede foranstaltningens nødvendighed ville blive formålsløs.

indsamle disse erklæringer og kontrollere indholdet heraf, når en sådan foranstaltning ikke er passende og nødvendig af hensyn til gennemførelsen af målene om at forebygge interessekonflikter og korruption i den offentlige sektor, at øge garantierne for offentlige beslutningstageres hæderlighed og upartiskhed og at styrke borgernes tillid til den offentlige myndighedsudøvelse.

- 2) Artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/46 og artikel 9, stk. 1, i forordning 2016/679, sammenholdt med chartrets artikel 7 og 8, skal fortolkes således, at offentliggørelsen af indholdet af erklæringer om interesser på webstedet for den offentlige myndighed, der har til opgave at indsamle erklæringerne og kontrollere indholdet heraf, og hvorved der indirekte kan blive videregivet følsomme oplysninger, såsom i de to første af ovennævnte bestemmelser omhandlede, udgør en behandling af særlige kategorier af personoplysninger.«