

## PRESUDA SUDA

20. svibnja 2003.(\*)

„Zaštita fizičkih osoba u pogledu obrade osobnih podataka – Direktiva 95/46/EZ –  
Zaštita privatnosti – Objavljivanje podataka o prihodima zaposlenih pri tijelima koja  
podliježu nadzoru Rechnungshofa”

U spojenim predmetima C-465/00, C-138/01 i C-139/01,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 234. UEZ-a, koje su uputili  
Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud, Austrija) (C-465/00) i Oberster Gerichtshof  
(Vrhovni sud, Austrija) (C-138/01 i C-139/01) u postupcima koji se pred tim  
sudovima vode između

**Rechnungshof (C-465/00)**

i

**Österreichischer Rundfunk,**

**Wirtschaftskammer Steiermark,**

**Marktgemeinde Kaltenleutgeben,**

**Land Niederösterreich,**

**Österreichische Nationalbank,**

**Stadt Wiener Neustadt,**

**Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG,**

i između

**Christe Neukomm (C-138/01),**

**Josepha Lauermann (C-139/01)**

i

**Österreichischer Rundfunk,**

o tumačenju Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada  
1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku  
takvih podataka (SL 1995 L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku,  
poglavlje 13, svezak 7., str. 88.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (izvjestitelj) i R. Schintgen (predsjednici vijeća), C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr i J. N. Cunha Rodrigues, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Tizzano,

tajnik: M.-F. Contet, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Rechnungshof, F. Fiedler, u svojstvu agenta (C-465/00),
- za Österreichischer Rundfunk, P. Zöchbauer, *Rechtsanwalt* (C-465/00),
- za Wirtschaftskammer Steiermark, P. Mühlbacher i B. Rupp, u svojstvu agenata (C-465/00),
- za Marktgemeinde Kaltenleutgeben, F. Nistelberger, *Rechtsanwalt* (C-465/00),
- za Land Niederösterreich, E. Pröll, C. Kleiser i L. Staudigl, u svojstvu agenata (C-465/00),
- za Österreichische Nationalbank, K. Liebscher i G. Tumpel-Gugerell, u svojstvu agenata (C-465/00),
- za Stadt Wiener Neustadt, H. Linhart, u svojstvu agenta (C-465/00),
- za Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, H. Jarolim, *Rechtsanwalt* (C-465/00),
- za austrijsku vladu, H. Dossi, u svojstvu agenta (C-465/00, C-138/01 i C-139/01),
- za dansku vladu, J. Molde, u svojstvu agenta (C-465/00),
- za talijansku vladu, U. Leanza, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Del Gaizo, *avvocato dello Stato* (C-465/00) i O. Fiumare, *avvocato generale dello Stato* (C-138/01 i C-139/01),
- za nizozemsku vladu, H.G. Sevenster, u svojstvu agenta (C-465/00, C-138/01 i C-139/01),
- za finsku vladu, E. Bygglin, u svojstvu agenta (C-465/00),
- za švedsku vladu, A. Kruse, u svojstvu agenta (C-465/00, C-138/01 i C-139/01),

- za vladu Ujedinjene Kraljevine, R. Magrill, u svojstvu agenta, i J. Coppel, *Barrister* (C-465/00, C-138/01 i C-139/01),
- za Komisiju Europskih zajednica, U. Wölker i X. Lewis, u svojstvu agenata (C-465/00, C-138/01 i C-139/01),

uzimajući u obzir izvješće za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja Marktgemeinde Kaltenleutgeben, koje zastupa F. Nistelberger; Land Niederösterreich, koju zastupa C. Kleiser; Österreichische Nationalbank, koju zastupa B. Gruber, *Rechtsanwalt*; Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, koje zastupa H. Jarolim; austrijske vlade, koju zastupa W. Okresek, u svojstvu agenta; talijanske vlade, koju zastupa M. Fiorilli, *avvocato dello Stato*; nizozemske vlade, koju zastupa J. van Bakel, u svojstvu agenta; finske vlade, koju zastupa T. Pynnä, u svojstvu agenta; švedske vlade, koju zastupaju A. Kruse i B. Hernqvist, u svojstvu agenta; i Komisije, koju zastupaju U. Wölker i C. Docksey, u svojstvu agenta, na raspravi održanoj 18. lipnja 2002.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. studenog 2002.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Rješenjima od 12. prosinca 2000. te 28. i 14. veljače 2001., koje je Sud zaprimio prvo 28. prosinca 2000., a druga dva 27. ožujka 2001., Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud) (C-465/00) i Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud) (C-138/01 i C-139/01) uputili su Sudu na temelju članka 234. UEZ-a dva pitanja, sročena u biti na isti način, o tumačenju Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995 L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13, svezak 7., str. 88.).
- 2 Pitanja su postavljena u okviru sporova između, s jedne strane, Rechnungshofa (Revizorski sud) i većeg broja tijela koja podliježu njegovom nadzoru i, s druge strane, C. Neukomm i J. Lauerмана i njihovog poslodavca Österreichischer Rundfunk (dalje u tekstu: ÖRF), javne organizacije za radiodifuziju, u vezi s obvezom tijela javne vlasti koja podliježu nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud) da mu za potrebe izrade godišnjeg izvješća koje se šalje u Nationalrat, Bundesrat i Landtage (donji i gornji dom saveznog parlamenta i pokrajinske skupštine) i stavlja na raspolaganje široj javnosti (dalje u tekstu: izvješće), dostavljaju iznose plaća i mirovina koji prelaze određenu razinu i isplaćeni su njihovim zaposlenicima i umirovljenicima, zajedno s imenima primatelja.

### **Pravni okvir**

### *Nacionalne odredbe*

- 3 U smislu članka 8. Bundesverfassungsgesetzta über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (Savezni ustavni zakon o ograničenjima plaća dužnosnika, BGBl. I 1997/64, kako je izmijenjen, dalje u tekstu: BezBegrBVG):  
  
„1. Pravni subjekti koji podliježu nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud) moraju u roku od prva tri mjeseca svake druge kalendarske godine dostaviti Rechnungshofu (Revizorski sud) iznose plaća i mirovina osoba koje su barem u jednoj od dvije prethodne kalendarske godine primile plaće ili mirovine koje su na godišnjoj razini bile veće od 14 puta 80 % mjesečnog referentnog iznosa predviđenog u članku 1. [tj. za 2000. plaće i mirovine 14 puta veće od 5.887,87 EUR]. Pravni subjekti moraju također navesti iznos plaće i mirovine osoba koje drugu plaću ili mirovinu primaju od pravnog subjekta koji podliježe nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud). Osobe koje plaću ili mirovinu primaju od dva ili više pravnih subjekata koja nadzire Rechnungshof (Revizorski sud) moraju o tome obavijestiti te pravne subjekte. Ako ti pravni subjekti ne ispoštuju svoju obvezu informiranja, Rechnungshof (Revizorski sud) mora pregledati relevantne dokumente i na temelju toga izraditi izvješće.  
  
2. U primjeni stavka 1. moraju se također uzeti u obzir socijalna davanja i davanja u naturi, osim ako se radi o davanjima za zdravstveno osiguranje ili osiguranje od nesreće ili davanjima na temelju odgovarajućih državnopravnih uredbi saveznih pokrajina. Ako pravni subjekti koji podliježu nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud) isplaćuju nekoliko plaća ili mirovina, te isplate treba objediniti.  
  
3. Rechnungshof (Revizorski sud) mora sve te podatke objediniti u izvješću za svaku godinu posebno. Izvješće mora uključivati sve osobe čije ukupne godišnje plaće i mirovine koje isplaćuju pravni subjekti koji podliježu nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud) prelaze iznos naveden u stavku 1. Izvješće se šalje u Nationalrat, Bundesrat i Landtage.”
- 4 Iz rješenja kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da, uzimajući u obzir pripremljene dokumente BezBegrBVG-a, iz potonje odredbe pravna teorija izvodi zaključak da je u izvješću potrebno navesti imena dotičnih osoba i uz svako ime iznos primljenoga godišnjeg dohotka.
- 5 Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud) navodi da, u skladu s namjerom zakonodavca, izvješće mora biti dostupno široj javnosti kako bi se osiguralo detaljno obavješćavanje javnosti. On navodi da se takvim obavješćavanjem vrši pritisak nad dotičnim pravnim subjektima da održe plaće na niskoj razini kako bi se javna sredstva koristila štedljivo, ekonomično i učinkovito.
- 6 Pravni subjekti koji podliježu reviziji Rechnungshofa (Revizorski sud) su savezna država, države (savezne pokrajine), velike općine i – ukoliko pokrajinska vlada podnese obrazloženi zahtjev – općine s manje od 20 000 stanovnika, udruženja općina, institucije socijalnog osiguranja, zakonske strukovne organizacije, Österreichischer Rundfunk, institucije, fondovi i zaklade kojima upravljaju tijela savezne države ili pokrajina ili osobe koje su za to ovlastili, i poduzeća kojima upravlja savezna država, pokrajina ili općina ili u kojima potonja zadržavaju (sama ili udružena s drugim pravnim subjektima koji podliježu nadzoru Rechnungshofa)

najmanje 50 % udjela u skladu sa zakonom o trgovačkim društvima ili ih se kontrolira na drugi način.

*Propis Zajednice*

- 7 Iz uvodnih izjava 5. do 9. Direktive 95/46 proizlazi da je ta direktiva donesena na temelju članka 100.a Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 95. UEZ-a), za poboljšanje slobodnog protoka osobnih podataka putem usklađivanja zakona i drugih propisa država članica o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom takvih podataka.
- 8 Članak 1. Direktive 95/46 predviđa:
- „1. U skladu s ovom Direktivom, države članice štite temeljna prava i slobode fizičkih osoba, a posebno njihova prava na privatnost u vezi s obradom osobnih podataka.
2. Države članice ne ograničavaju ni [niti] zabranjuju slobodni prijenos osobnih podataka između država članica iz razloga povezanih sa zaštitom osiguranom u stavku 1. ovog članka.”
- 9 U tom smislu uvodne izjave 2. i 3. Direktive 95/46 glase:
- „(2) budući da su sustavi za obradu podataka osmišljeni da služe čovjeku; budući da moraju, bez obzira na nacionalnost ili boravište fizičkih osoba, poštivati njihova temeljna prava i slobode, osobito pravo na privatnost, te doprinosti gospodarskom i socijalnom napretku, širenju trgovine i dobrobiti pojedinaca;
- (3) budući da uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta u kojem je, u skladu s člankom 7.a Ugovora, osigurano slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala, zahtijeva ne samo slobodno kretanje osobnih podataka iz jedne države članice u drugu, nego i očuvanje temeljnih prava pojedinaca.”
- 10 Deseta uvodna izjava Direktive 95/46 dodaje:
- „budući da je cilj nacionalnog zakonodavstva u vezi obrade osobnih podataka zaštititi temeljna prava i slobode, posebno pravo na privatnost koje je priznato u članku 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te u općim načelima prava Zajednice; [...]”
- 11 Na temelju članka 6. stavka 1. Direktive 95/46, osobni podaci (odnosno, u skladu s člankom 2. točkom (a), bilo koji podaci koji se odnose na utvrđenu fizičku osobu ili fizičku osobu koju se može utvrditi) moraju biti:
- „(a) obrađeni pošteno i zakonito;
- (b) prikupljeni u posebne, izričite i zakonite svrhe i dalje ih se ne smije obrađivati na način koji bi bio nespojiv s tom svrhom [...]
- (c) prikladni, relevantni i da nisu pretjerani u odnosu na svrhu zbog koje se prikupljaju i/ili dalje obrađuju;

[...]"

12 Članak 2. točka (b) Direktive 95/46 definira obradu osobnih podataka kao: „bilo koji postupak ili skup postupaka koji se provode nad osobnim podacima, bilo automatskim putem ili ne, kao što je prikupljanje, snimanje, organiziranje, pohrana, prilagođavanje ili mijenjanje, vraćanje, obavljanje uvida, uporaba, otkrivanje prijenosom, širenjem ili stavljanje na raspolaganje drugim načinom, poravnavanje ili kombiniranje, blokiranje, brisanje ili uništavanje.”

13 U skladu s člankom 7. Direktive 95/46, osobni podaci se mogu obrađivati jedino ako je ispunjen jedan od šest navedenih uvjeta, a posebno ako:

„(c) je obrada potrebna za sukladnost sa zakonskom obvezom kojoj nadzornik podliježe; ili

[...]

(e) je obrada potrebna za izvršavanje zadatka koji se provodi zbog javnog interesa ili pri izvršavanju javne ovlasti koju ima nadzornik [...] kojem se podaci otkrivaju.”

14 U skladu s uvodnom izjavom 72. Direktive 95/46, direktiva dopušta da se pri provedbi načela iz direktive uzme u obzir načelo pristupa javnosti službenim dokumentima.

15 U pogledu područja primjene Direktive 95/46, članak 3. stavak 1. predviđa da se ona mora primjenjivati na obradu osobnih podataka u cijelosti ili djelomično automatskim putem i na obradu osobnih podataka koja nije automatska, a koja čini dio sustava arhiviranja ili će činiti dio sustava arhiviranja. Međutim, u skladu s člankom 3. stavkom 2., Direktiva se „ne primjenjuje na obradu osobnih podataka:

– tijekom aktivnosti koja je izvan područja primjene prava Zajednice, kao što je predviđeno u glavama V. i VI. Ugovora o Europskoj uniji i u svakom slučaju na postupke obrade koji se odnose na javnu sigurnost, obranu, nacionalnu sigurnost (uključujući gospodarsku dobrobit države kada se operacija obrade odnosi na pitanja nacionalne sigurnosti) i aktivnosti države u području kaznenog prava,

– koju provodi fizička osoba tijekom aktivnosti isključivo osobne ili domaće naravi.”

16 Osim toga članak 13. Direktive 95/46 dozvoljava državama članicama odstupanje od nekih njezinih odredbi, a posebno od članka 6. stavka 1., ako je to potrebno za zaštitu, inter alia, „važnoga gospodarskog ili financijskog interesa države članice ili Europske unije, uključujući novčana, proračunska i porezna pitanja” (članak 13. stavak 1. točka (e)) ili „nadzora, inspekcije ili regulatorne funkcije povezane, čak i povremeno, s izvršavanjem javnih ovlasti”, u određenim slučajevima, uključujući one iz navedene točke (e) (članak 13. stavak 1. točka (f)).

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

Predmet C-465/00

- 17 U pogledu plaća i mirovina isplaćenih 1998. i 1999. pojavile su se razlike u mišljenju u vezi s tumačenjem članka 8. BezBegrBVG-a između Rechnungshofa (Revizorski sud) i većeg broja tijela koja nadzire.
- 18 Tuženici u glavnom postupku, među kojima su lokalna i regionalna tijela (Land i dvije općine), javna poduzeća od kojih neka konkuriraju drugim domaćim ili javnim poduzećima koja ne podliježu nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud) i zakonsko strukovno tijelo (Wirtschaftskammer Steiermark), nisu dostavljali podatke o prihodima dotičnih zaposlenika ili su podatke isporučivali, u većoj ili manjoj mjeri anonimno. Odbili su pristup relevantnim dokumentima ili su omogućili pristup pod uvjetima koje Rechnungshof (Revizorski sud) nije prihvatio. Rechnungshof (Revizorski sud) je stoga pokrenuo postupak pred Verfassungsgerichtshofom (Ustavni sud) na temelju članka 126.a Bundes-Verfassungsgesetzes (savezni ustavni zakon), koji ovlašćuje taj sud da odluči o različitim mišljenjima u vezi s tumačenjem zakonskih odredbi koje uređuju nadležnost Rechnungshofa (Revizorski sud).
- 19 Rechnungshof (Revizorski sud) smatra da obaveza da se u izvješću navedu imena dotičnih osoba i prikaže njihov godišnji dohodak proizlazi iz članka 8. BezBegrBVG-a. Tuženici u glavnom postupku zauzimaju različito stajalište i smatraju da uz navođenje plaća koje su te osobe primile nisu obavezni dostaviti osobne podatke u vezi s tim dohotkom, kao što su imena ili funkcije dotičnih osoba. Pozivaju se uglavnom na Direktivu 95/46, članak 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisane u Rimu 4. studenog 1950. (dalje u tekstu: EKLJP), koja jamči poštovanje privatnog života, i na argument da obaveza objavljivanja stvara prepreke kretanju radnika, što je u suprotnosti s člankom 39. UEZ-a.
- 20 Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud) u biti pita je li članak 8. BezBegrBVG-a, kako ga tumači Rechnungshof (Revizorski sud), u skladu s pravom Zajednice, tako da ga može tumačiti u skladu s tim pravom, ili taj članak, ovisno o slučaju, treba proglasiti (djelomično) neprimjenjivim.
- 21 S tim u vezi sud koji je uputio zahtjev naglašava da odredbe Direktive 95/46, a posebno članak 6. stavak 1. točke (b) i (c) i članak 7. točke (c) i (e), treba tumačiti u smislu članka 8. EKLJP-a. Po mišljenju toga suda, široko obavještanje javnosti, kakvo predviđa nacionalni zakonodavac u pogledu dohodaka zaposlenika u tijelima koja podliježu nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud), a čija godišnja plaća prelazi određeni prag (tj. 1.127,486 ATS 1999. i 1.120,000 ATS 1998.), treba smatrati zadiranjem u privatni život, što se u smislu članka 8. stavka 2. EKLJP-a može opravdati samo ako ta informacija doprinosi gospodarskoj dobrobiti države. Zadiranje u temeljna prava ne može se opravdati samo na temelju postojanja interesa javnosti da bude obaviještena. U tom smislu Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud) sumnja da otkrivanje, putem izvješća, podataka o osobnom dohotku potiče gospodarsku dobrobit države. U svakom slučaju, ono predstavlja neproporcionalno zadiranje u privatni život. Revizija računovodstvenih izvještaja koju provodi Rechnungshof (Revizorski sud) nedvojbeno jest dovoljna za osiguranje ispravnog korištenja javnih sredstava.
- 22 Nacionalni sud se također pita razlikuje li se opseg prava Zajednice u pogledu prirode pravnog subjekta koji je dužan otkriti podatke u vezi s pojedinačnim dohotcima nekih od njegovih zaposlenika.

23 U tim je okolnostima Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu dva prethodna pitanja:

„1. Treba li odredbe prava Zajednice, a posebno one o zaštiti podataka, tumačiti tako da im se protivi nacionalni propis koji od državnog tijela zahtijeva da prikuplja i isporučuje podatke o dohotcima radi objave imena i dohodaka zaposlenika:

(a) regionalnog ili lokalnog tijela,

(b) javne organizacije za radiodifuziju,

(c) nacionalne središnje banke,

(d) državnog zastupničkog tijela,

(e) poduzeća koje ostvaruje profit, a pod djelomičnim je nadzorom države?

2. Ako je odgovor Suda na prvo pitanje barem djelomično potvrđan:

Jesu li odredbe kojima se protivi gore opisani propis izravno primjenjive, u smislu da se osobe koje imaju obavezu širenja mogu na te odredbe pozvati kako bi spriječile primjenu suprotnih nacionalnih pravila?“

Predmeti C-138/01 i C-139/01

24 C. Neukomm i J. Lauer mann, zaposlenici ÖRF-a, tijela koje podliježe nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud), pokrenuli su pred austrijskim sudovima za postupak privremenu pravnu zaštitu kako bi se ÖRF-u zabranila daljnja dostava podataka Rechnungshofu (Revizorski sud).

25 Zahtjevi za privremenu pravnu zaštitu odbijeni su u prvostupanjskom postupku. Arbeits- und Sozialgericht Wien (Radni i socijalni sud u Beču) (Austrija) (C-138/01) je, nakon što je napravio razliku između dostave podataka Rechnungshofu (Revizorski sud) i njihovog uvrštenja u izvješće, utvrdio da izvješće mora biti anonimno, dok sama dostava podataka Rechnungshofu (Revizorski sud), čak s navođenjem imena, ne krši članak 8. EKLJP-a ni Direktive 95/46. Za razliku od toga, Landesgericht St Pölten (Regionalni sud u St Pöltenu) (Austrija) (C-139/01) presudio je da je uvrštenje podataka poimence u izvješće zakonito, jer anonimno izvješće ne omogućava Rechnungshofu (Revizorski sud) provedbu odgovarajućeg nadzora.

26 Oberlandesgericht Wien (Viši regionalni sud u Beču) (Austrija) potvrdio je u žalbenom postupku odbijanje zahtjeva za privremene mjere iz prvostupanjskog postupka. U okviru predmeta C-138/01 utvrdio je da je poslodavac dostavom dotičnih podataka samo obavljao dužnost koju mu nalaže zakon i da poslodavac nema utjecaja na daljnju obradu podataka od strane Rechnungshofa (Revizorski sud); u predmetu C-139/01 Oberlandesgericht (Viši regionalni sud) naglasio je sukladnost članka 8. BezBegrBVG-a s temeljnim pravima i s Direktivom 95/46, čak i u slučaju poimeničnog popisa dotičnih osoba.

27 C. Neukomm i J. Lauerermann podnijeli su zahtjev za reviziju pred Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud).

28 Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud) je, pozivajući se na zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-465/00 i uzimajući u obzir pitanja Verfassungsgesichtshofa (Ustavni sud), odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća dva pitanja, koristeći istu formulaciju iz predmeta C-138/01 i C-139/01:

„1. Treba li odredbe prava Zajednice, a posebno one o zaštiti podataka [članci 1., 2., 6., 7. i 22. Direktive 95/46/EZ u vezi s člankom 6. (bivši članak F) Ugovora o Europskoj uniji i člankom 8. EKLJP-a], tumačiti tako da im se protivi nacionalni propis koji zahtijeva od javne organizacije za radiodifuziju, kao pravnog subjekta, da dostavlja, a od državnog tijela da prikuplja i dostavlja, podatke o dohotcima za potrebe objave imena i dohodaka zaposlenika organizacije za radiodifuziju kojom se upravlja na temelju javnog prava?

2. Ako je odgovor Suda na prvo pitanje potvrđan:

jesu li odredbe kojima se protivi gore opisani propis izravno primjenjive, tako da se organizacija koja mora otkriti podatke može na njih pozvati da bi se spriječila primjena suprotnih nacionalnih propisa i da se stoga ta organizacija ne može na neku nacionalnu zakonsku obvezu pozivati protiv zaposlenika na koje se to otkrivanje odnosi?”

29 Rješenjem predsjednika Suda od 17. svibnja 2001., predmeti C-138/01 i C-139/01 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka te donošenja presude. Predmet C-465/00 te predmete C-138/01 i C-139/01 treba također spojiti u svrhu donošenja presude.

30 Valja ustvrditi da su pitanja koja su postavili Verfassungsgesichtshof (Ustavni sud) i Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud) u biti identična i stoga ih treba ispitati zajedno.

### **Primjenjivost Direktive 95/46**

31 Odgovor na postavljena pitanja pretpostavlja primjenjivost Direktive 95/46 u glavnom postupku. Ta se primjenjivost međutim osporava pred Sudom. Stoga valja najprije odgovoriti na to pitanje.

Očitovanja podnesena Sudu

32 Tuženici u glavnom postupku u predmetu C-465/00 u biti smatraju da je nadzor koji provodi Rechnungshof (Revizorski sud) aktivnost koja ulazi u područje primjene prava Zajednice, pa stoga i Direktive 95/46. Osobito zato što se odnosi na plaće koje su primili zaposlenici dotičnih tijela, ta aktivnost dotiče aspekte obuhvaćene odredbama Zajednice o socijalnim pitanjima, kao što su članci 136. UEZ-a, 137. UEZ-a i 141. UEZ-a, Direktiva Vijeća 76/207/EEZ od 9. veljače 1976. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pogledu pristupa zapošljavanju, strukovnom osposobljavanju i napredovanju te uvjeta rada (SL 1976 L 39, str. 40.) i Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koje se kreću unutar

Zajednice (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.), kako je izmijenjena i ažurirana Uredbom Vijeća (EZ) br. 118/97 od 2. prosinca 1996. (SL 1997 L 28, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 7., str. 7.).

- 33 Oni nadalje tvrde da nadzor koji provodi Rechnungshof (Revizorski sud), prvo, zbog publiciteta povezanog s njihovim plaćama utječe na mogućnost zaposlenika dotičnih tijela da traže posao u drugoj državi članici jer on smanjuje njihove mogućnosti pregovaranja sa stranim kompanijama i, drugo, odvrća državljane drugih država članica od toga da traže posao pri tijelima koja podliježu takvom nadzoru.
- 34 Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG navodi da je u njegovom slučaju ometanje slobode kretanja radnika posebno ozbiljno jer se tržišno natječe s društvima iz drugih država članica koja ne podliježu takvom nadzoru.
- 35 Rechnungshof (Revizorski sud), austrijska i talijanska vlada te u određenoj mjeri Komisija smatraju da Direktiva 95/46 nije primjenjiva u glavnom postupku.
- 36 Prema mišljenju Rechnungshofa (Revizorski sud), austrijske i talijanske vlade, nadzor iz članka 8. BezBegrBVG-a kao aktivnost kojom se ostvaruju ciljevi javnog interesa u području javnih financija ne ulazi u područje primjene prava Zajednice.
- 37 Nakon što su napomenuli da je cilj Direktive, koja je bila donesena na temelju članka 100.a Ugovora, uspostava unutarnjeg tržišta, što uključuje zaštitu prava na privatnost, Rechnungshof (Revizorski sud), austrijska i talijanska vlada tvrde da dotični nadzor nije takav da bi ometao slobodu kretanja radnika, jer on ni na koji način ne sprječava zaposlenike tijela o kojima je riječ da se zaposle u drugoj državi članici, ni one iz drugih država članica da se zaposle u tim tijelima. U svakom slučaju, poveznica između aktivnosti nadzora i slobode kretanja radnika, čak i ako se pretpostavi da radnici izbjegavaju zaposlenje u poduzeću koje podliježe nadzoru Rechnungshof (Revizorski sud) zbog publiciteta u vezi s primljenim plaćama, toliko je nesigurna i neizravna da ne predstavlja kršenje slobode kretanja te stoga ne omogućava povezanost s pravom Zajednice.
- 38 Komisija ima slično stajalište. Na raspravi je ona ipak tvrdila da prikupljanje podataka od strane pravnih osoba koje podliježu nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud), u cilju njihovog priopćavanja Rechnungshofu (Revizorski sud), koji ih uvrštava u izvješće samo po sebi ulazi u područje primjene Direktive 95/46. Prikupljanje služi ne samo poslovima revizije, već također prvenstveno isplati plaća, što predstavlja aktivnost koja ulazi u pravo Zajednice, s obzirom na to da u Ugovoru postoje različite relevantne odredbe, kao što je članak 141. UEZ-a i da je moguće da se ta aktivnost odrazi na slobodno kretanje radnika.

#### Ocjena Suda

- 39 Valja podsjetiti da je cilj Direktive 95/46, donesene na temelju članka 100.a Ugovora, osigurati slobodan protok osobnih podataka između država članica putem usklađivanja nacionalnih odredbi o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom tih podataka. Naime, članak 1. navedene direktive koji definira predmet direktive, predviđa u stavku 2. da države članice ne mogu ograničiti ni zabraniti slobodni prijenos osobnih

podataka između država članica iz razloga, u vezi s obradom tih podataka, koji se odnose na zaštitu temeljnih prava i sloboda fizičkih osoba, a posebno njihovog privatnog života.

- 40 S obzirom na to da se između država članica mogu kretati bilo kakvi osobni podaci, Direktiva 95/46 u načelu zahtijeva sukladnost, u pogledu bilo kakve obrade podataka, s pravilima o zaštiti takvih podataka, kako je određeno u članku 3. Direktive.
- 41 Valja dodati da pozivanje na članak 100.a Ugovora kao pravne osnove ne pretpostavlja postojanje stvarne poveznice sa slobodnim protokom između država članica u svakoj situaciji predviđenoj aktom koji se temelji na takvoj osnovi. Kao što je Sud već presudio (vidjeti presude od 5. listopada 2000., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-376/98, Zb., str. I-8419., t. 85., i od 10. prosinca 2002., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, Zb., str. I-11453., t. 60.), kako bi se opravdalo pozivanje na članak 100.a Ugovora kao pravne osnove bitno je da mjera donesena na toj osnovi mora u stvari imati za cilj poboljšanje uvjeta uspostave i funkcioniranja unutarnjeg tržišta. U ovom slučaju ta temeljna karakteristika nije nikad bila pred Sudom osporavana u pogledu odredaba Direktive 95/46, a posebno onih na temelju kojih nacionalni sud postavlja pitanje o sukladnosti dotičnog nacionalnog propisa s pravom Zajednice.
- 42 U tim okolnostima primjenjivost Direktive 95/46 ne može ovisiti o pitanju jesu li specifične situacije iz glavnog postupka dovoljno povezane s izvršavanjem temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom, a posebno, u navedenim slučajevima, sa slobodom kretanja radnika. Na temelju drugačijeg tumačenja granice područja primjene navedene direktive postale bi posebno nesigurne i slučajne, što bi bilo u suprotnosti s njenim bitnim ciljem, a to je usklađivanje zakona i drugih propisa država članica radi uklanjanja prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta koje proizlaze upravo iz razlika između nacionalnih zakonodavstava.
- 43 Osim toga, primjenjivost Direktive 95/46 na situacije u kojima nema izravne poveznice s ostvarivanjem temeljnih sloboda kretanja zajamčenih Ugovorom potvrđena je tekstem članka 3. stavka 1. te direktive, koji određuje njezino područje primjene vrlo široko, tako da primjenu propisa o zaštiti ne uvjetuje time da je obrada stvarno povezana sa slobodnim protokom između država članica. To je također potvrđeno iznimkama u članku 3. stavku 2., osobito onima koje se odnose na obradu osobnih podataka tijekom aktivnosti [...] predviđenih u glavama V. i VI. Ugovora o Europskoj uniji ili tijekom aktivnosti isključivo osobne ili domaće naravi. Ta odstupanja vjerojatno ne bi bila tako formulirana kad bi se navedena direktiva primjenjivala isključivo na situacije koje su dobro povezane s ostvarivanjem sloboda slobodnog protoka.
- 44 Isti se zaključak može donijeti u vezi s iznimkama iz članka 8. stavka 2. Direktive 95/46, koje se odnose na obradu posebnih vrsta podataka, a posebno onih iz iste odredbe u točki (d), koja se odnosi na obradu koju provodi „ustanova, udruga ili neko drugo neprofitno tijelo s političkim, filozofskim, vjerskim ili sindikalnim ciljem”.
- 45 Naposljetku, potrebno je naglasiti da obrada osobnih podataka koja je predmet u glavnom postupku ne potpada pod iznimku iz prve točke članka 3. stavka 2. Direktive 95/46. Naime, ta se obrada ne odnosi na izvršavanje aktivnosti koje ne ulaze u

područje primjene prava Zajednice, kao što su one predviđene u glavama V. i VI. Ugovora o Europskoj uniji. Isto tako se ne radi o obradi koja se odnosi na javnu sigurnost, obranu, nacionalnu sigurnost ili na aktivnosti države u području kaznenog prava.

- 46 Ciljevi koji proizlaze iz članka 7. točaka (c) i (e) i članka 13. točaka (e) i (f) Direktive 95/46 dokazuju između ostalog da ta direktiva obuhvaća obradu podataka kao što su oni o kojima je riječ u glavnom postupku.
- 47 Stoga valja ustanoviti da se Direktiva 95/46 primjenjuje na obradu osobnih podataka koja je predviđena propisom kao što je onaj u predmetima u glavnom postupku.

### **Prvo pitanje**

- 48 Svojim prvim pitanjem nacionalni sudovi u biti pitaju treba li odredbe Direktive 95/46 tumačiti tako da im se protivi nacionalni propis kao što je onaj u predmetima u glavnom postupku, koji od državnog nadzornog tijela zahtijeva da u svrhu objave prikuplja i priopćava podatke o dohotcima osoba zaposlenih u tijelima koja podliježu takvom nadzoru, kad ti dohotci prelaze određeni prag.

#### *Očitovanja podnesena Sudu*

- 49 Danska vlada smatra da iz Direktive 95/46 ne proizlazi nijedno pravo trećih osoba da na svoj zahtjev dobiju pristup dokumentima. Posebno, članak 12. te direktive odnosi se samo na pravo bilo koje osobe da dobije podatke koji se odnose na nju. Prema mišljenju te vlade, zaštita osobnih podataka koji nisu osjetljive prirode mora ustupiti mjesto načelu transparentnosti, koje ima važno mjesto u pravnom poretku Zajednice. Danska vlada zajedno sa švedskom vladom tvrdi da je u skladu s uvodnom izjavom 72. navedene direktive, pri provedbi Direktive moguće uzeti u obzir načelo pristupa javnosti službenim dokumentima.
- 50 Rechnungshof (Revizorski sud), austrijska, talijanska, nizozemska, finska i švedska vlada te Komisija smatraju da su nacionalne odredbe koje su predmet u glavnom postupku sukladne s Direktivom 95/46, uzimajući načelno u obzir široko diskrecijsko pravo koje na temelju članka 6. točaka (b) i (c) i članka 7. točaka (c) ili (e) direktive države članice imaju pri njezinoj provedbi, a osobito u slučaju kada se radi o izvršenju zakonom predviđene zadaće od javnog interesa. U tom pogledu ističu kako načelo transparentnosti i dobrog upravljanja javnim sredstvima tako i sprječavanje zlorababa.
- 51 Ti ciljevi od općeg interesa mogu opravdati zadiranje u privatnost, koja je zaštićena člankom 8. stavkom 2. EKLJP-a, ako je to zadiranje predviđeno zakonom, ako je u demokratskom društvu nužno za ostvarenje zakonitih ciljeva i ako nije neproporcionalno u odnosu na željeni cilj.
- 52 Austrijska vlada posebno ističe da je u okviru provjere proporcionalnosti potrebno uzeti u obzir u kolikoj mjeri podaci utječu na privatnost. Podaci koji se odnose na osobnu intimu, zdravlje, obiteljski život ili spolnost moraju se strože zaštititi nego podaci koji se odnose na prihode i poreze, koji iako su ujedno i osobni, ne tiču se u tolikoj mjeri osobnog identiteta i stoga su manje osjetljivi (vidjeti u tom smislu

presudu ESLJP-a od 21. siječnja 1999., Fressoz i Roire/Francuska, Zbornik presuda i odluka 1999-I, zahtjev br. 29183/95, t. 65.).

- 53 Finska vlada smatra da ni zaštita privatnosti nije apsolutna. Stoga podaci koji se odnose na osobu koja djeluje u okviru svojih funkcija ili javnih dužnosti ne ulaze u zaštitu privatnosti.
- 54 Talijanska vlada tvrdi da su podaci kao što su oni koji su predmet u glavnom postupku već po svojoj prirodi javni u većini država članica, jer su vidljivi iz ljestvica plaća ili platnih razreda utvrđenih zakonom ili iz uredbi i kolektivnih ugovora. U tim okolnostima ne bi bilo u suprotnosti s načelom proporcionalnosti predvidjeti širenje takvih podataka s navođenjem identiteta različitih osoba koje primaju dotične plaće. To širenje, čija je namjena pojasniti situaciju koja je već očita iz podataka dostupnih javnosti, predstavlja minimalnu mjeru koja bi osigurala postizanje ciljeva transparentnosti i dobrog upravljanja.
- 55 Nizozemska vlada dodaje, međutim, da nacionalni sudovi moraju za svako dotično javno tijelo provjeriti može li se cilj od javnog interesa postići putem obrade osobnih podataka na način koji manje zadire u privatnost dotičnih osoba.
- 56 Vlada Ujedinjene Kraljevine sa svoje strane tvrdi da za odgovor na prvo pitanje nisu bitne odredbe Povelje Europske unije o temeljnim pravima proglašene u Nici 18. prosinca 2000. (SL 2000 C 364, str. 1.), na koju se Verfassungsgericht (Ustavni sud) nakratko poziva.
- 57 Komisija se u predmetima C-138/01 i C-139/01 pita, u okviru provjere proporcionalnosti na temelju članka 6. stavka 1. točke (b) Direktive 95/46, bi li za postizanje cilja kojemu teži BezBegrBVG bilo dovoljno prenijeti podatke u anonimnom obliku, tako da se, na primjer, navede funkcija dotične osobe, a ne njezino ime. Iako prihvaća da Rechnungshofu (Revizorski sud) trebaju poimenični podaci za preciznije provođenje nadzora, Komisija se pita je li uvršenje tih podataka u izvješće s navođenjem imena dotične osobe uistinu neophodno za provođenje takvog nadzora, osobito zato što se izvješće ne dostavlja samo parlamentarnim skupštinama već ga se mora šire objaviti.
- 58 Osim toga Komisija naglašava da države članice mogu na temelju članka 13. Direktive 95/46 odstupiti od članka 6. stavka 1. točke (b) Direktive kako bi zaštitile više ciljeva od javnog interesa, a posebno „važan gospodarski ili financijski interes države članice” (članak 13. stavak 1. točka (e)). Međutim, po mišljenju Komisije, mjere odstupanja moraju također biti u skladu s načelom proporcionalnosti, što dovodi do istih razmatranja kao što su ona navedena u prethodnoj točki u vezi s člankom 6. stavkom 1. točkom (b) navedene direktive.
- 59 Tuženici u glavnom postupku u predmetu C-465/00 smatraju da je nacionalni propis o kojem je riječ neusklađen s člankom 6. stavkom 1. točkama (b) i (c) Direktive 95/46 i da se ne može opravdati na temelju članka 7. točaka (c) ili (e) direktive, jer predstavlja neopravdano zadiranje u smislu članka 8. stavka 2. EKLJP-a i da je u svakom slučaju neproporcionalan. Računovodsvena revizija koju provodi Rechnungshof (Revizorski sud) dovoljna je za osiguranje štedljivog korištenja javnih sredstava.

- 60 Konkretnije, smatraju da nije bilo dokazano da objava imena i iznosa dohodaka svih osoba zaposlenih u javnim ustanovama, ako ti iznosi prelaze određeni prag, predstavlja mjeru čiji je cilj gospodarska dobrobit države. Cilj zakonodavca je bio izvršiti pritisak na dotične javne ustanove kako bi zadržale plaće na niskoj razini. Tuženici također tvrde da se ta mjera u ovom predmetu odnosi na osobe koje u većini slučajeva nisu javne osobe.
- 61 Osim toga, čak i ako se sastavljanje izvješća od strane Rechnungshofa (Revizorski sud) koje sadrži osobne podatke o dohotcima i namijenjeno je za javnu raspravu smatra zadiranjem u privatnost koje je opravdano na temelju članka 8. EKLJP-a, Land Niederösterreich i ÖRF misle da i ta mjera krši članak 14. EKLJP-a. Osobe koje primaju jednake dohotke tretirane su različito s obzirom na to nadzire li njihove poslodavce Rechnungshof (Revizorski sud).
- 62 ÖRF ističe još jedan primjer nejednakog postupanja koje se ne može opravdati na temelju članka 14. EKLJP-a. Među zaposlenicima pravnih osoba koje podliježu nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud), samo oni čiji dohodak prelazi prag utvrđen u članku 8. BezBegrBVG-a moraju trpjeti zadiranje u privatnost. Ako zakonodavac pridaje stvarnu važnost primjerenosti plaća koje primaju zaposlenici određenih pravnih osoba, potrebno je objaviti dohotke svih zaposlenika, bez obzira na visinu iznosa dohotka.
- 63 Naposljetku, ÖRF, Marktgemeinde Kaltenleutgeben i Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG tvrde da je tekst članka 8. BezBegrBVG-a moguće tumačiti u skladu s pravom Zajednice, na način da se podaci o plaćama o kojima je riječ dostavljaju Rechnungshofu (Revizorski sud) i uvrštavaju u izvješće samo anonimno. To tumačenje treba imati prednost jer se njime rješava proturječje između te odredbe i Direktive 95/46.

#### *Ocjena Suda*

- 64 Najprije valja ustanoviti da podaci koji su predmet u glavnom postupku, koji se odnose kako na plaće koje su isplatila određena tijela, tako i na primatelje, predstavljaju osobne podatke u smislu članka 2. točke (a) Direktive 95/46, jer se radi o „informacijama koje se odnose na utvrđenu fizičku osobu ili fizičku osobu koju se može utvrditi”. Njihovo evidentiranje i korištenje od strane dotičnog tijela, njihova dostava Rechnungshofu (Revizorski sud) i uvrštavanje od strane Rechnungshofa (Revizorski sud) u izvješće s namjerom obavješćavanja različitih političkih institucija i šire objave, predstavlja obradu osobnih podataka u smislu članka 2. točke (b) navedene direktive.
- 65 U skladu s Direktivom 95/46, uzimajući u obzir iznimke dozvoljene na temelju članka 13., svaka obrada osobnih podataka mora poštovati, najprije, načela koja se odnose na kvalitetu podataka iz članka 6. te direktive i, drugo, jedan od mjerila za zakonitost obrade podataka, navedenih u njezinom članku 7.
- 66 Konkretnije, podaci moraju biti „prikupljeni u posebne, izričite i zakonite svrhe” (članak 6. stavak 1. točka (b) Direktive 95/46) i moraju biti „prikladni, relevantni i nepretjerani” u odnosu na te svrhe (članak 6. stavak 1. točka (c)). Osim toga, u skladu s člankom 7. točkama (c) i (e) direktive, obrada osobnih podataka je dozvoljena samo

ako je „potrebna za sukladnost sa zakonskom obvezom kojoj nadzornik podliježe” ili je „potrebna za izvršavanje zadatka koji se provodi zbog javnog interesa ili pri izvršavanju javne ovlasti koju ima nadzornik [...] kojemu se podaci otkrivaju”.

- 67 Međutim, u skladu s člankom 13. točkama (e) i (f) direktive, države članice mogu odstupiti inter alia od članka 6. stavka 1. kad je to potrebno zbog zaštite važnoga gospodarskog ili financijskog interesa države članice ili Europske unije, uključujući novčana, proračunska i porezna pitanja ili zbog nadzora, inspekcije ili regulatorne funkcije povezane, čak i povremeno, s izvršavanjem javnih ovlasti u određenim slučajevima uključujući one spomenute u točki (e).
- 68 Potrebno je još dodati da se odredbe Direktive 95/46, koje uređujući obradu osobnih podataka mogu povrijediti temeljne slobode i posebno pravo na privatnost, nužno moraju tumačiti u svjetlu temeljnih prava koja prema ustaljenoj sudskoj praksi čine sastavni dio općih načela prava čije poštovanje Sud osigurava (vidjeti, inter alia, presudu od 6. travnja 2001., Connolly/Komisija, C-274/99, Zb., str. I-1611., t. 37.).
- 69 Ta su načela izričito preuzeta u članku 6. stavku 2. UEU-a, u kojem se navodi da Unija poštuje temeljna prava kako su zajamčena [EKLJP-om] i kako, kao opća načela prava Zajednice, proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama,.
- 70 Direktiva 95/46, čiji je glavni cilj osiguranje slobodnog prijenosa osobnih podataka, predviđa u članku 1. stavku 1. da „države članice štite temeljna prava i slobode fizičkih osoba, a posebno njihova prava na privatnost u vezi s obradom osobnih podataka”. Nekoliko njezinih uvodnih izjava, a posebno uvodne izjave 10. i 11. također izražavaju isti zahtjev.
- 71 U tom smislu potrebno je istaknuti da članak 8. EKLJP-a, iako navodi u stavku 1. načelo da se javna tijela ne smiju miješati u pravo na poštivanje privatnog života, u stavku 2. prihvaća da je takvo miješanje moguće ako je u skladu sa zakonom i ako je potrebno u demokratskom društvu zbog interesa nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti ili gospodarske dobrobiti države, zbog sprječavanja nereda ili zločina, za zaštitu zdravlja ili morala ili za zaštitu prava i sloboda drugih osoba.
- 72 Za potrebe primjene Direktive 95/46, a posebno njezinog članka 6. stavka 1. točke (c) i članka 7. točaka (c) i (e) i članka 13., valja najprije provjeriti predviđa li odredba kao što je ona koja je predmet u glavnom postupku zadiranje u privatnost i, eventualno, je li to zadiranje opravdano na temelju članka 8. EKLJP-a.

#### Postojanje zadiranja u privatnost

- 73 Najprije valja ustanoviti da prikupljanje poimeničnih podataka u vezi s profesionalnim dohotcima pojedinaca s ciljem njihovog priopćavanja trećim osobama ulazi u područje primjene članka 8. EKLJP-a. Europski sud za ljudska prava je u vezi s tim presudio da se izraz „privatnost” ne smije tumačiti restriktivno i da „ne postoji razlog koji bi opravdao isključenje aktivnosti profesionalne prirode [...] iz pojma 'privatnosti'” (vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 16. veljače 2000., Amann/Švicarska [GC], br. 27798/95, Zbornik presuda i odluka 2000-II, t. 65., i presudu ESLJP-a od 4. svibnja 2000., Rotaru/Romania [GC], br. 28341/95, Zbornik presuda i odluka 2000-V, t. 43.).

- 74 Nužno je ustanoviti da, dok obično evidentiranje od strane poslodavca poimeničnih podataka u vezi s plaćama isplaćenim njegovim zaposlenicima ne može kao takvo predstavljati zadiranje u privatnost, priopćavanje tih podataka trećim osobama, u ovom slučaju javnom tijelu, krši pravo dotičnih osoba na poštivanje privatnosti, bez obzira na to kakva će biti kasnija uporaba na taj način priopćenih informacija i predstavlja zadiranje u smislu članka 8. EKLJP-a.
- 75 Kako bi se ustanovilo postojanje takvog zadiranja, nije važno jesu li priopćene informacije osjetljivog karaktera ili jesu li osobe imale bilo kakve neugodnosti (vidjeti, u tom smislu gore navedenu presudu Amann/Švicarska, t. 70.). Dovoljno je ustanoviti da su podaci o dohotcima koje su primili zaposlenici ili umirovljenici bili priopćeni od strane poslodavca trećoj strani.

#### Opravdanost zadiranja

- 76 Zadiranje kao što je ono spomenuto u točki 74. ove presude krši članak 8. EKLJP-a osim kad je to u skladu sa zakonom, kad slijedi jedan ili više zakonitih ciljeva utvrđenih u članku 8. stavku 2. i „potrebno je u demokratskom društvu” za postizanje tog cilja ili ciljeva.
- 77 Neosporno je da zadiranje koje je predmet u glavnom postupku jest u skladu s člankom 8. BezBegrBVG-a. Međutim, postavlja se pitanje je li taj članak formuliran dovoljno precizno da bi građani mogli odgovarajuće prilagoditi svoje ponašanje, te je li sukladan s načelom predvidljivosti koje je utvrđeno u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava (vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 20. svibnja 1999., Rekvényi/Mađarska [GC], br. 25390/94, Zbornik presuda i odluka 1999-III, t. 34.).
- 78 U tom smislu u članku 8. stavku 3. BezBegrBVG-a predviđeno je da izvješće koje sastavlja Rechnungshof (Revizorski sud) mora „uključivati sve osobe čije ukupne godišnje plaće i mirovine koje isplaćuju pravne osobe, [...] prelaze iznos naveden u stavku 1.”, a da se izričito ne zahtijeva objava imena dotičnih osoba u vezi s dohotcima koje primaju. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da pravni teoretičari na temelju pripremljenih dokumenata tumače ustavni zakon na taj način.
- 79 Na nacionalnim je sudovima da provjere je li tumačenje na temelju kojeg članak 8. stavak 3. BezBegrBVG-a zahtijeva otkrivanje imena dotičnih osoba u vezi s dohotcima koje primaju, sukladno sa zahtjevom predvidljivosti iz gore navedene točke 77.
- 80 Međutim, to pitanje ne treba postaviti prije nego se utvrdi je li takvo tumačenje nacionalne odredbe o kojoj je riječ u skladu s člankom 8. EKLJP-a u pogledu zahtijevane proporcionalnosti s obzirom na željene ciljeve. To će se pitanje ispitati u sljedećim točkama.
- 81 U vezi s tim iz zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-465/00 proizlazi da je cilj članka 8. BezBegrBVG-a vršiti pritisak na dotične javne ustanove da bi održale plaće u razumnim granicama. Austrijska vlada općenito tvrdi da je cilj zadiranja, koji predviđa ta odredba, osiguranje štedljivog i primjerenog korištenja javnih sredstava od strane javne uprave. Takav cilj predstavlja zakoniti cilj u smislu članka 8. stavka 2.

EKLJP-a, koji predviđa „gospodarsku dobrobit države”, i članka 6. stavka 1. točke (b) Direktive 95/46, koji se poziva na „određene, izričite i zakonite svrhe”.

- 82 Još valja provjeriti je li dotično zadiranje potrebno u demokratskom društvu za postizanje zakonitih ciljeva kojima teži.
- 83 Po mišljenju Europskog suda za ljudska prava, pridjev „nužno” u članku 8. stavku 2. EKLJP-a podrazumijeva da se radi o hitnoj društvenoj potrebi i da je korištena mjera proporcionalna zakonitom cilju koji se želi postići (vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 24. studenog 1986., Gillow/Ujedinjena Kraljevina, serija A br. 109, t. 55.). Nacionalna tijela također imaju diskrecijsko pravo, čija će širina ovisiti ne samo o prirodi zakonitog cilja koji se želi postići, već i o specifičnom karakteru zadiranja (vidjeti presudu ESLJP-a od 26. ožujka 1987., Leander/Švedska, serija A br. 116, t. 59.).
- 84 U tom je smislu potrebno postići ravnotežu između interesa Republike Austrije da zajamči najprimjereniju uporabu javnih sredstava, a posebno održavanje plaća unutar razumnih granica, i težine zadiranja u pravo dotičnih osoba da se poštuje njihova privatnost.
- 85 Prvo, kako bi se nadziralo primjereno korištenje javnih sredstava, Rechnungshof (Revizorski sud) i različita parlamentarna tijela nedvojbeno moraju znati iznos troškova ljudskih resursa u različitim javnim tijelima. Osim toga, u demokratskom društvu, porezni obveznici i javno mnijenje općenito imaju pravo biti informirani o korištenju javnih prihoda, a osobito u pogledu izdataka za osoblje. Takve informacije, objedinjene u izvješću, mogu doprinijeti javnoj raspravi o pitanju od općeg interesa i stoga jesu u javnom interesu.
- 86 Pitanje se ipak postavlja je li navođenje imena dotičnih osoba u vezi s primljenim dohotkom proporcionalno zakonitom cilju i jesu li razlozi na koje se poziva pred Sudom relevantni i dovoljni da opravdaju takvo otkrivanje.
- 87 Jasno je da, prema tumačenju nacionalnih sudova, članak 8. BezBegrBVG-a zahtijeva otkrivanje imena dotičnih osoba, u vezi s primljenim plaćama koje prelaze određenu razinu, ne samo u pogledu osoba koje obavljaju funkcije za koje je objavljena ljestvica plaća, već također za sve ostale osobe koje isplaćuju tijela pod nadzorom Rechnungshofa (Revizorski sud). Osim toga, takve informacije ne dostavljaju se samo Rechnungshofu (Revizorski sud) i putem njega različitim parlamentarnim tijelima, već su dostupne i široj javnosti.
- 88 Na nacionalnim je sudovima da provjere je li takva objava ujedno nužna i proporcionalna za postizanje cilja održavanja plaća u razumnim granicama, a posebno da prouče bi li se taj cilj mogao jednako učinkovito postići prijenosom poimeničnih podataka samo nadzornim tijelima. Isto se tako postavlja pitanje bi li bilo dovoljno širu javnost obavijestiti samo o plaćama i drugim financijskim pogodnostima na koje osobe zaposlene u dotičnim javnim tijelima imaju ugovorno ili zakonito pravo, ali ne i o iznosima koje je svaka od tih osoba u stvari primila tijekom dotične godine, od kojih jedan dio može biti promjenjiv ovisno o njihovoj osobnoj ili obiteljskoj situaciji.

- 89 Što se tiče, drugo, težine zadiranja u pravo dotičnih osoba na poštivanje njihove privatnosti, nije isključeno da bi one mogle pretrpjeti štetu zbog negativnog učinka objave njihovih profesionalnih dohodaka, a posebno po pitanju izgleda da se zaposle, bilo u Austriji ili drugdje, kod drugih poslodavaca koji ne podliježu nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud).
- 90 Valja zaključiti da zadiranje koje proizlazi iz primjene nacionalnog propisa, kao što je onaj u predmetima u glavnom postupku, može biti opravdano na temelju članka 8. stavka 2. EKLJP-a samo u onoj mjeri u kojoj je široko otkrivanje ne samo iznosa godišnjih dohodaka iznad određenog praga osoba zaposlenih od strane tijela koja podliježu nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud), već i imena primatelja toga dohotka, ujedno nužno i primjereno za postizanje cilja održanja plaća unutar razumnih granica, što moraju utvrditi nacionalni sudovi.

#### Posljedice u smislu odredbi Direktive 95/46

- 91 Ako nacionalni sudovi zaključe da je nacionalni propis o kojem je riječ nesukladan s člankom 8. EKLJP-a, onda taj propis ne može ispuniti ni zahtjev proporcionalnosti iz članka 6. stavka 1. točke (c) i članka 7. točaka (c) ili (e) Direktive 95/46. Ne može biti obuhvaćen ni iznimkama iz članka 13. te direktive, koji na isti način zahtijeva sukladnost s načelom proporcionalnosti u odnosu na cilj od općeg interesa koji se želi postići. U svakom slučaju, ta se odredba ne može tumačiti tako da bi opravdavala kršenje prava na poštivanje privatnosti, u suprotnosti s člankom 8. EKLJP-a.
- 92 Ako bi, za razliku od toga, nacionalni sudovi ustanovili da je članak 8. BezBegrBVG-a ujedno nužan i primjeren cilju od općeg interesa koji se želi postići, oni bi, kako proizlazi iz točaka 77. do 79. ove presude, još uvijek trebali provjeriti je li članak BezBegrBVG-a, s obzirom da ne predviđa izričito otkrivanje imena dotičnih osoba u vezi s primljenim dohotcima, sukladan sa zahtjevom predvidljivosti.
- 93 Naposljetku, valja podsjetiti da je s obzirom na gore navedena očitovanja, na nacionalnom sudu da i svaku odredbu nacionalnog prava tumači što je više moguće u svjetlu teksta i svrhe primjenjive direktive, kako bi postigao rezultat kojemu potonja teži, te time postupio u skladu s trećim stavkom članka 249. UEZ-a (vidjeti presudu od 13. studenog 1990., Marleasing, C-106/89, Zb., str. I-4135., t. 8.).
- 94 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da se članku 6. stavku 1. točki (c) i članku 7. točkama (c) i (e) Direktive 95/46 ne protivi nacionalni propis kao što je onaj u predmetima u glavnom postupku, ako se ustanovi da je široko otkrivanje ne samo iznosa godišnjih dohodaka iznad određenog praga osoba zaposlenih od strane tijela koja podliježu nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud), već i imena primatelja toga dohotka nužno i primjereno zbog cilja dobrog upravljanja javnim sredstvima kojemu teži zakonodavac, što moraju utvrditi nacionalni sudovi.

#### Drugo pitanje

- 95 Svojim drugim pitanjem nacionalni sudovi u biti pitaju jesu li odredbe Direktive 95/46 kojima se protivi nacionalni propis kao što je onaj u predmetima u glavnom postupku izravno primjenjive, tako da se pojedinci mogu na njih pozivati pred nacionalnim sudovima kako bi izbjegli primjenu tog propisa.

- 96 Tuženici u glavnom postupku u predmetu C-465/00 i nizozemska vlada smatraju da članak 6. stavak 1. i članak 7. Direktive 95/46 ispunjavaju kriterije za priznavanje izravnog učinka koji proizlaze iz sudske prakse Suda. Te su odredbe dovoljno precizne i bezuvjetne da se na njih mogu pozivati tijela koja moraju otkriti podatke u vezi s dohotcima dotičnih osoba kako bi se izbjegla primjena nacionalnih pravila koji su u suprotnosti s navedenim odredbama.
- 97 Austrijska vlada za razliku od toga tvrdi da relevantne odredbe Direktive 95/46 nisu izravno primjenjive. Prema njezinom mišljenju, posebno članak 6. stavak 1. i članak 7. te direktive nisu bezuvjetni, jer njihova provedba zahtijeva od država članica, koje imaju široko diskrecijsko pravo, da za tu namjenu donesu posebne mjere.
- 98 U tom smislu potrebno je podsjetiti da u svim slučajevima u kojima su odredbe direktive s obzirom na njihov sadržaj bezuvjetne i dovoljno precizne, na njih se može pozvati, u nedostatku provedbenih mjera usvojenih u propisanom roku, protiv svake nacionalne odredbe koja nije usklađena s direktivom ili kad su one takve naravi da utvrđuju prava na koja se pojedinci mogu pozivati u odnosu na državu (vidjeti, inter alia, presudu od 19. siječnja 1982., Becker, 8/81, Zb., str. 53., t. 25., i presudu od 10. rujna 2002., Kügler, C-141/00, Zb., str. I-6833., t. 51.).
- 99 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, drugim se pitanjem želi provjeriti može li se takav karakter pripisati članku 6. stavku 1. točki (c) of Direktive 95/46, u skladu s kojim „osobni podaci moraju biti [...] prikladni, relevantni i ne pretjerani u odnosu na svrhu zbog koje se prikupljaju i/ili dalje obrađuju”, i članku 7. točkama (c) ili (e), u skladu s kojim se osobni podaci mogu obrađivati samo ako je, inter alia, „obrada potrebna za sukladnost sa zakonskom obvezom kojoj nadzornik podliježe” ili „je obrada potrebna za izvršavanje zadatka koji se provodi zbog javnog interesa ili pri izvršavanju javne ovlasti koju ima nadzornik [...] kojem se podaci otkrivaju”.
- 100 Te su odredbe dovoljno precizne pa se pojedinci mogu pozivati na njih i nacionalni sudovi ih mogu primjenjivati. Osim toga, iako Direktiva 95/46 nedvojbeno omogućava državama članicama veće ili manje diskrecijsko pravo u provedbi nekih od njezinih odredaba, članak 6. stavak 1. točka (c) i članak 7. točke (c) ili (e) sa svoje strane utvrđuju bezuvjetne obaveze.
- 101 Stoga na drugo pitanje valja odgovoriti da su članak 6. stavak 1. točka (c) i članak 7. točke (c) i (e) Direktive 95/46 izravno primjenjivi, tako da se pojedinci mogu na njih pozivati pred nacionalnim sudovima kako bi izbjegli primjenu pravila nacionalnog prava koja su u suprotnosti s tim odredbama.

### **Troškovi**

- 102 Troškovi austrijske, danske, talijanske, nizozemske, finske i švedske vlade, vlade Ujedinjene Kraljevine te Komisije, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudovima koji su uputili zahtjeve, na tim je sudovima da odluče o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odgovarajući na pitanja koja su mu uputili Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud), rješenjem od 12. prosinca 2000., i Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud), rješenjima od 14. i 28. veljače 2001., odlučuje:

- 1. Članku 6. stavku 1. točki (c) i članku 7. točkama (c) i (e) Direktive 95/46/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka ne protivi se nacionalni propis kao što je onaj u predmetima u glavnom postupku, ako se ustanovi da je široko otkrivanje ne samo iznosa godišnjih dohodaka iznad određenog praga osoba zaposlenih od strane tijela koja podliježu nadzoru Rechnungshofa (Revizorski sud), već i imena primatelja toga dohotka nužno i primjereno zbog cilja dobrog upravljanja javnim sredstvima kojemu teži zakonodavac, što moraju utvrditi nacionalni sudovi.**
- 2. Članak 6. stavak 1. točka (c) i članak 7. točke (c) i (e) Direktive 95/46 izravno su primjenjivi, tako da se pojedinci mogu na njih pozivati pred nacionalnim sudovima kako bi izbjegli primjenu pravila nacionalnog prava koja su u suprotnosti s tim odredbama.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 20. svibnja 2003.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: njemački