

DOMSTOLENS DOM

den 20 maj 2003 *

I de förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01,

angående begäran enligt artikel 234 EG i tre fall, från Verfassungsgerichtshof (C-465/00) respektive från Oberster Gerichtshof (C-138/01 och C-139/01) (Österrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid respektive nationella domstol anhängiga målen mellan

Rechnungshof (C-465/00)

och

Österreichischer Rundfunk,

Wirtschaftskammer Steiermark,

Marktgemeinde Kaltenleutgeben,

Land Niederösterreich,

Österreichische Nationalbank,

* Rättegångsspråk: tyska.

Stadt Wiener Neustadt,
Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG,

och mellan

Christa Neukomm (C-138/01),
Joseph Lauermann (C-139/01)

och

Österreichischer Rundfunk,

angående tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.-P. Puissochet, M. Wathelet (referent) och R. Schintgen samt domarna C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Rechnungshof, genom F. Fiedler, i egenskap av ombud (C-465/00),
- Österreichischer Rundfunk, genom P. Zöchbauer, Rechtsanwalt (C-465/00),
- Wirtschaftskammer Steiermark, genom P. Mühlbacher och B. Rupp, båda i egenskap av ombud (C-465/00),
- Marktgemeinde Kaltenleutgeben, genom F. Nistelberger, Rechtsanwalt (C-465/00),
- Land Niederösterreich, genom E. Pröll, C. Kleiser och L. Staudigl, samtliga i egenskap av ombud (C-465/00),
- Österreichische Nationalbank, genom K. Liebscher och G. Tumpel-Gugerell, båda i egenskap av ombud (C-465/00),

- Stadt Wiener Neustadt, genom H. Linhart, i egenskap av ombud (C-465/00),
- Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, genom H. Jarolim, Rechtsanwalt (C-465/00),
- Österrikes regering, genom H. Dossi, i egenskap av ombud (C-465/00, C-138/01 och C-139/01),
- Danmarks regering, genom J. Molde, i egenskap av ombud (C-465/00),
- Italiens regering, genom U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av D. Del Gaizo, avvocato dello Stato (C-465/00), och O. Fiumara, avvocato generale dello Stato (C-138/01 och C-139/01),
- Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster, i egenskap av ombud (C-465/00, C-138/01 och C-139/01),
- Finlands regering, genom E. Bygglin, i egenskap av ombud (C-465/00),
- Sveriges regering, genom A. Kruse, i egenskap av ombud (C-465/00, C-138/01 och C-139/01),

- Förenade kungarikets regering, genom R. Magrill, i egenskap av ombud, biträdd av J. Coppel, barrister (C-465/00, C-138/01 och C-139/01),

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom U. Wölker och X. Lewis, båda i egenskap av ombud (C-465/00, C-138/01 och C-139/01),

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 18 juni 2002 av: Marktgemeinde Kaltenleutgeben, företrädd av F. Nistelberger, Land Niederösterreich, företrädd av C. Kleiser, Österreichische Nationalbank, företrädd av B. Gruber, Rechtsanwalt, Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, företrädd av H. Jarolim, Österrikes regering, företrädd av W. Okresek, i egenskap av ombud, Italiens regering, företrädd av M. Fiorilli, avvocato dello Stato, Nederländernas regering, företrädd av J. van Bakel, i egenskap av ombud, Finlands regering, företrädd av T. Pynnä, i egenskap av ombud, Sveriges regering, företrädd av A. Kruse och B. Hernqvist, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av U. Wölker och C. Docksey, i egenskap av ombud,

och efter att den 14 november 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Verfassungsgerichtshof (mål C-465/00) och Oberster Gerichtshof (mål C-138/01 och mål C-139/01) har, genom beslut av den 12 december 2000, av den 28 februari 2001 respektive den 14 februari 2001, varav det förstnämnda inkom till domstolen den 28 december 2000 och de båda sistnämnda den 27 mars 2001, i enlighet med artikel 234 EG ställt två väsentligen identiskt formulerade frågor vardera om tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31).
- 2 Frågorna har uppkommit i mål dels mellan Rechnungshof (revisionsrätten) och ett stort antal organ som står under dess tillsyn, dels mellan Christa Neukomm respektive Joseph Lauermann, å ena sidan, och deras arbetsgivare, Österreichischer Rundfunk (nedan kallad ÖRF), som är en offentligrättslig radiostation, å andra sidan. Målen avser skyldigheten för offentliga organ som står under tillsyn av Rechnungshof att underrätta denna om löner och pensioner som överstiger en viss nivå och som organen i fråga utbetalar till sina anställda och pensionerade före detta anställda samt om namnet på betalningsmottagarna, för att en årlig rapport skall upprättas och tillställas Nationalrat (parlamentet), Bundesrat samt Landtage (delstaternas respektive parlament) och göras tillgänglig för allmänheten (nedan kallad rapporten).

Tillämpliga bestämmelser

De nationella bestämmelserna

- 3 I 8 § i Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (förbundsgrundlag om begränsning av statstjänstemännens löner, BGBl. I 1997/64, i ändrad lydelse, nedan kallad BezBegrBVG) stadgas följande:

- ”1) Rättssubjekt som står under tillsyn av Rechnungshof skall under de tre första månaderna vartannat kalenderår informera Rechnungshof om löner eller pensioner för personer som under minst ett av de två föregående kalenderåren har uppburit löner eller pensioner som årligen uppgick till ett belopp som var mer än 14 gånger högre än 80 procent av det månatliga basbeloppet enligt 1 § [år 2000 14 gånger 5 887,87 euro]. Rättssubjekten skall även underrätta Rechnungshof om löner och pensioner för personer som får ytterligare en lön eller pension av ett rättssubjekt som står under tillsyn av Rechnungshof. Den som erhåller en lön eller en pension från två eller flera rättssubjekt som står under tillsyn av Rechnungshof skall underrätta Rechnungshof om detta. Om ett rättssubjekt inte uppfyller denna informationsskyldighet skall Rechnungshof granska handlingarna i fråga och utarbeta sin rapport på grundval av denna granskning.
- 2) Vid tillämpningen av första stycket skall även tas hänsyn till sociala förmåner och naturaförmåner, om de inte är förmåner från sjuk- eller olycksfallsförsäkringen eller förmåner på grundval av jämförbara delstatsbestämmelser. Om flera löner eller pensioner har utgivits av rättssubjekt som står under tillsyn av Rechnungshof skall dessa räknas samman.

- 3) Rechnungshof skall sammanfatta dessa uppgifter, med angivande av årsbelopp, i en rapport. I denna rapport skall alla personer ingå vars årliga lön respektive pension från rättssubjekt som står under tillsyn av Rechnungshof totalt sett överstiger det belopp som nämns i punkt 1. Rapporten skall tillställas Nationalrat, Bundesrat och Landtage.”
- 4 Av besluten om hänskjutande framgår att man i doktrinen, mot bakgrund av förarbetena till BezBegrBVG, av den sistnämnda bestämmelsen har dragit slutsatsen att namnet på de berörda skall anges i rapporten i samband med deras årsinkomst.
- 5 Verfassungsgerichtshof har angivit att rapporten i enlighet med lagstiftarens avsikt skall göras tillgänglig för den stora allmänheten för att tillförsäkra denna ”omfattande information”. Denna information innebär en påtryckning på de berörda rättssubjekten för att dessa skall hålla lönenivån låg, detta för att offentliga medel skall användas sparsamt, ekonomiskt och effektivt.
- 6 De rättssubjekt som står under tillsyn av Rechnungshof är förbundsstaten, delstaterna, stora kommuner och — om en delstatsregering har ingivit en motiverad ansökan härom — kommuner med mindre än 20 000 invånare, kommunförbund, socialförsäkringsorgan, i lag föreskrivna representativa yrkesorganisationer, ÖRF, inrättningar, fonder och stiftelser som administreras av förbundsstatliga organ, av delstatliga organ eller av personer som har fått denna uppgift av organ av ovannämnd typ, samt bolag som drivs av förbundsstaten, av en delstat eller av en kommun eller i vilka dessa (ensamma eller tillsammans med andra rättssubjekt som står under tillsyn av Rechnungshof) äger minst 50 procent av andelarna i enlighet med bolagsrätten eller som de kontrollerar på annat sätt.

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

- 7 Av femte—nionde skälen i direktiv 95/46 följer att direktivet i fråga har antagits med stöd av artikel 100a i EG-fördraget (nu artikel 95 EG i ändrad lydelse) för att genom tillnärmning av bestämmelser i medlemsstaternas lagar och andra författningar om skyddet av fysiska personer i samband med behandlingen av personuppgifter främja det fria flödet av dessa uppgifter.

- 8 Artikel 1 i direktiv 95/46 har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall i enlighet med detta direktiv skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter.

2. Medlemsstaterna får varken begränsa eller förbjuda det fria flödet av personuppgifter mellan medlemsstaterna av skäl som har samband med det under punkt 1 föreskrivna skyddet.”

- 9 I andra och tredje skälen i direktiv 95/46 anges i detta hänseende följande:

”2) Systemen för databehandling av uppgifter är till för människornas skull. Oavsett fysiska personers medborgarskap eller hemvist måste systemen respektera dessa personers grundläggande fri- och rättigheter — särskilt

rätten till privatlivet — och bidra till ekonomiska och sociala framsteg, handelns utveckling och enskilda personers välfärd.

- 3) Upprättandet av den inre marknaden och dennas funktion, som i enlighet med artikel [14 EG] innebär fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, förutsätter inte bara att personuppgifter fritt kan överföras från en medlemsstat till en annan utan också att enskilda personers grundläggande rättigheter skyddas.”

10 Tionde skälet i det nämnda direktivet har följande lydelse:

”Ändamålet med den nationella lagstiftningen om behandling av personuppgifter är att skydda grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den rätt till privatlivet som erkänns både i artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper...”

- 11 I artikel 6.1 i direktiv 95/46 stadgas att personuppgifter (enligt artikel 2 a i direktivet innebär detta ”varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person”)

”a) skall behandlas på ett korrekt och lagligt sätt,

- b) skall samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål; senare behandling får inte ske på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål...

- c) skall vara adekvata och relevanta och inte får omfatta mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka de har samlats in och för vilka de senare behandlas,

...”

- 12 Med behandling av personuppgifter avses enligt artikel 2 b i direktiv 95/46 följande:

”[V]arje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, till exempel insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring.”

- 13 Enligt artikel 7 i direktiv 95/46 får behandling av personuppgifter endast ske om ett av de i artikeln angivna sex villkoren är uppfyllda, bland annat om

”c) behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige, eller

...

- e) behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige... till vilken uppgifterna har lämnats ut”.

14 Enligt sjuttioandra skälet i direktivet gör det nämnda direktivet det möjligt att vid genomförandet av bestämmelserna i det ta hänsyn till principen om allmänhetens rätt till tillgång till allmänna handlingar.

15 Vad gäller tillämpningsområdet för direktiv 95/46 stadgas i artikel 3.1 i direktivet i fråga att det gäller för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg liksom för annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Enligt artikel 3.2 i direktivet gäller det dock ”inte för sådan behandling av personuppgifter

— som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten, exempelvis sådan verksamhet som avses i avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen, och inte under några omständigheter behandlingar som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet (inbegripet statens ekonomiska välbefinnande när behandlingen har samband med frågor om statens säkerhet) och statens verksamhet på straffrättens område,

— av en fysisk person som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans hushåll”.

- 16 Enligt artikel 13 i direktiv 95/46 har medlemsstaterna rätt att göra undantag från vissa bestämmelser i detta, och då bland annat från artikel 6.1, i fall då detta är nödvändigt, bland annat med hänsyn till "ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse hos en medlemsstat eller hos Europeiska unionen, inklusive monetära frågor, budgetfrågor och skattefrågor" (artikel 13.1 e) eller med hänsyn till "en tillsyns-, inspektions- eller regleringsfunktion som, även om den är av övergående karaktär, är förbunden med myndighetsutövning" i särskilda fall, däribland de fall som anges under den nyssnämnda punkten e (artikel 13.1 f).

Twisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-465/00

- 17 Rechnungshof och ett stort antal organ som står under dess tillsyn har haft olika åsikter om tolkningen av 8 § BezBegrBVG med avseende på löner och pensioner som utbetalats under åren 1998 och 1999.
- 18 Motparterna i målen vid den nationella domstolen, varibland ingår regionala och lokala offentligrättsliga sammanslutningar (en delstat och två kommuner), offentliga företag, varav vissa konkurrerar med andra inhemska eller utländska företag som inte står under tillsyn av Rechnungshof, samt en i lag föreskriven representativ yrkesorganisation (Wirtschaftskammer Steiermark), har inte tillställt Rechnungshof uppgifterna om de berörda anställdas inkomster eller i olika omfattning lämnat dessa uppgifter i avidentifierad form. De har vägrat att lämna ut de relevanta handlingarna eller endast gått med på att lämna ut dem på villkor som Rechnungshof inte har godtagit. Rechnungshof har därför i enlighet med artikel 126 a i Bundes-Verfassungsgesetz (förbundsgrundlag) väckt talan i Verfassungsgerichtshof. Enligt det nämnda lagrummet är den sistnämnda domstolen behörig att avgöra mål om "meningsskiljaktigheter avseende tolkningen av lagbestämmelser som reglerar Rechnungshofs behörighet".

- 19 Rechnungshof har ur 8 § BezBegrBVG utläst en skyldighet att i rapporten ange namnet på de berörda personerna och deras årsinkomst. Motparterna i målet vid den nationella domstolen är av annan mening och anser inte att de är skyldiga att lämna ut personuppgifter avseende de nämnda inkomsterna, såsom de berörda personernas namn eller tjänst med uppgift om deras respektive löner. Till stöd för sin inställning har de i huvudsak åberopat direktiv 95/46, artikel 8 i den i Rom den 4 november 1950 undertecknade Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen), vari skydd för privatlivet garanteras, och anfört att skyldigheten till offentliggörande skapar ett sådant hinder för arbetstagarnas rörlighet som strider mot artikel 39 EG.
- 20 Verfassungsgerichtshof vill i huvudsak få klarhet i huruvida 8 § BezBegrBVG, såsom den tolkas av Rechnungshof, är förenlig med gemenskapsrätten, för att i förekommande fall kunna tolka bestämmelsen i fråga på ett sätt som överensstämmer med gemenskapsrätten eller förklara att den (delvis) inte får tillämpas.
- 21 I detta hänseende har den hänskjutande domstolen understrukit att det är nödvändigt att tolka bestämmelserna i direktiv 95/46, och då särskilt artiklarna 6.1 b och c och 7 c och e mot bakgrund av artikel 8 i Europakonventionen. Enligt den nämnda domstolen måste omfattande information till allmänheten, såsom den som den nationella lagstiftaren åsyftar vad beträffar vilka inkomster sådana anställda vid rättssubjekt som står under tillsyn av Rechnungshof har vars årslön överstiger ett visst belopp (nämligen 1 127 486 ATS år 1999 och 1 120 000 ATS år 1998), anses utgöra ett sådant intrång i privatlivet som enligt artikel 8.2 i Europakonventionen endast är motiverat om dessa upplysningar bidrar till landets ekonomiska välbefinnande. Inskränkningar av de grundläggande rättigheterna kan nämligen inte motiveras enbart med att "allmänheten har ett intresse av att bli informerad". I detta hänseende betvivlar Verfassungsgerichtshof att det främjar "landets ekonomiska välbefinnande" att genom rapporten lämna ut personuppgifter om inkomster. Sådant utlämnande utgör enligt den hänskjutande domstolens mening i vart fall ett intrång i privatlivet som inte står i proportion till sitt syfte. Den granskning av bokföringen som Rechnungshof genomför är enligt nämnda domstols uppfattning obestriddligen tillräcklig för att garantera att allmänna medel används väl.

- 22 Den hänskjutande domstolen undrar även huruvida gemenskapsrättens räckvidd varierar beroende på arten av det rättssubjekt som är skyldigt att bidra till att uppgifter om vissa av dess anställdas inkomster lämnas ut.
- 23 Under dessa omständigheter har Verfassungsgerichtshof beslutat att vilande-förklara målet och ställa följande två tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1. Skall de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, särskilt bestämmelserna om personuppgiftsskyddet, tolkas på så sätt att de utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken ett statligt organ är skyldigt att inhämta och vidarebefordra löneuppgifter i syfte att offentliggöra uppgifterna om namn och lön avseende anställda vid

a) regionala eller lokala offentlighetsrättsliga sammanslutningar,

b) en offentlig radiostation,

c) en nationell centralbank,

d) ett i lag föreskrivet organ som företräder vissa intressen,

e) ett bolag med vinstsyfte som delvis kontrolleras av staten?

2. Om svaret på fråga 1 helt eller delvis är jakande:

Är de bestämmelser som utgör hinder för ovannämnda nationella lagstiftning direkt tillämpliga i den meningen att de kan åberopas av den som är skyldig att lämna ut nämnda uppgifter för att hindra att nationella bestämmelser som strider mot de förstnämnda bestämmelserna tillämpas?”

Målen C-138/01 och C-139/01

- 24 Christa Neukomm och Joseph Lauermann, som är anställda vid ÖRF, ett rättssubjekt som står under tillsyn av Rechnungshof, har i österrikiska domstolar yrkat att dessa skall fatta ett interimistiskt beslut enligt vilket ÖRF inte får efterkomma Rechnungshofs begäran om att få del av uppgifterna.
- 25 Det interimistiska yrkandet avslogs i första instans. Arbeits- und Sozialgericht Wien (Österrike) (mål C-138/01) gjorde åtskillnad mellan lämnande av uppgifterna till Rechnungshof och införande av dem i rapporten och fann att uppgifterna vid införandet endast kan ha avidentifierad form, medan det inte utgör åsidosättande av vare sig artikel 8 i Europakonventionen eller direktiv 95/46 att enbart lämna uppgifterna till Rechnungshof, även om de lämnas med namn. Landesgericht St. Pölten (Österrike) (mål C-139/01) fann däremot att det är rättsenligt att föra in uppgifter med namn i rapporten, eftersom avidentifierade uppgifter inte gör det möjligt för Rechnungshof att utföra en tillräcklig kontroll.
- 26 Oberlandesgericht Wien (Österrike) fastställde, såsom andra instans, underinstansernas respektive beslut att avslå yrkandet om interimistiska åtgärder. Den nämnda domstolen angav att arbetsgivaren i mål C-138/01 endast utför en i lag

föreskriven uppgift när han lämnar de ifrågavarande uppgifterna och att Rechnungshofs därpå följande behandling av uppgifterna inte sker under arbetsgivarens tillsyn. Oberlandesgericht Wien underströk härvid att 8 § BezBegrBVG inom ramen för mål C-139/01 står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna och med direktiv 95/46, även om en lista med namn på de berörda personerna lämnas.

27 Christa Neukomm och Joseph Lauermann överklagade avgörandena till Oberster Gerichtshof.

28 Den hänskjutande domstolen har hänvisat till begäran om förhandsavgörande i mål C-465/00 och, då den känt samma osäkerhet som Verfassungsgerichtshof, beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande två tolkningsfrågor, vilka är likalydande i mål C-138/01 och i mål C-139/01, till EG-domstolen:

”1. Skall de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, särskilt bestämmelserna om personuppgiftsskyddet (artiklarna 1, 2, 6, 7 och 22 i direktiv 95/46/EG jämförda med artikel 6 (före detta artikel F) EU och artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) tolkas på så sätt att de utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken en offentlig radiostation såsom rättssubjekt är skyldig att lämna uppgifter om sina anställdas inkomster och ett statligt organ är skyldigt att inhämta och vidarebefordra dessa uppgifter i syfte att offentliggöra uppgifterna om dessa anställdas namn och löner?

2. För det fall EG-domstolen besvarar frågan jakande: Är de bestämmelser som utgör hinder för nationella bestämmelser med ovannämnt innehåll direkt tillämpliga i den meningen att de kan åberopas av det organ som är skyldigt

att lämna nämnda uppgifter, för att hindra att nationella bestämmelser som strider mot dem tillämpas, så att organet inte kan göra någon nationell lagstadgad skyldighet gällande gentemot de anställda som berörs av detta uppgiftslämnande?”

- 29 Genom beslut av domstolens ordförande av den 17 maj 2001 förenades målen C-138/01 och C-139/01 vad gäller det skriftliga förfarandet, det muntliga förfarandet och domen. Det finns även anledning att förena målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01 vad gäller domen.
- 30 Domstolen konstaterar att de frågor som Verfassungsgerichtshof och Oberster Gerichtshof har ställt i allt väsentligt är identiska, varför de bör behandlas gemensamt.

Huruvida direktiv 95/46 är tillämpligt

- 31 En förutsättning för att besvara frågorna är att direktiv 95/46 är tillämpligt i målen vid den nationella domstolen. Att detta är fallet har emellertid ifrågasatts i yttrandena till domstolen. Detta skall avgöras först av allt.

Yttranden som har inkommit till domstolen

- 32 Motparterna i det mål vid den nationella domstolen som givit upphov till mål C-465/00 anser i huvudsak att Rechnungshofs tillsynsverksamhet ingår i gemenskapsrättens tillämpningsområde och därmed i tillämpningsområdet för

direktiv 95/46. Eftersom denna verksamhet avser lönerna till anställda vid olika berörda organ berör den aspekter som omfattas av gemenskapsrättsliga bestämmelser på arbetsrättens område, såsom artiklarna 136 EG, 137 EG och 141 EG, rådets direktiv 76/207/EEG av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor (EGT L 39, s. 40; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 191) och rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i ändrad och uppdaterad lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71).

- 33 Därutöver har de nämnda motparterna gjort gällande att Rechnungshofs tillsyn dels påverkar möjligheterna för de anställda vid de berörda organen att söka arbete i en annan medlemsstat, på grund av att deras löner offentliggörs, vilket begränsar deras förhandlingsmöjligheter med utländska bolag, dels avskräcker medborgare i andra medlemsstater från att söka arbete hos de organ som står under nämnda tillsyn.
- 34 Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, har gjort gällande att det i dess fall är särskilt allvarligt att inskränka den fria rörligheten för arbetstagare, eftersom bolaget i fråga konkurrerar med bolag från andra medlemsstater, vilka bolag inte utsätts för sådan kontroll.
- 35 Rechnungshof, den österrikiska och den italienska regeringen samt i viss mån kommissionen anser däremot att direktiv 95/46 inte är tillämpligt i målen vid den nationella domstolen.
- 36 Enligt Rechnungshof samt den österrikiska och den italienska regeringen ingår den tillsynsverksamhet som avses i 8 § BezBegrBVG, som tillgodoser syften av allmänintresse på området för de offentliga räkenskaperna, inte i gemenskapsrättens tillämpningsområde.

- 37 Rechnungshof samt den österrikiska och den italienska regeringen har, efter att ha konstaterat att direktivet har antagits med stöd av artikel 100a i fördraget och syftar till att förverkliga den inre marknaden, vari skyddet av rätten till privatliv ingår, gjort gällande att den ifrågavarande kontrollen inte är av sådan art att den kan utgöra hinder för den fria rörligheten för arbetstagare, då den på intet sätt hindrar anställda vid de berörda organen från att ge sig i väg och arbeta i en annan medlemsstat eller hindrar arbetstagare från andra medlemsstater från att arbeta för dessa organ. I vart fall är sambandet mellan kontrollverksamheten och arbetstagarnas rörlighet — även om dessa skulle försöka undvika att arbeta för ett företag som står under tillsyn av Rechnungshof på grund av att uppgifter om erhållna löner offentliggörs — för osäkert och indirekt för att denna verksamhet skall utgöra en begränsning av den fria rörligheten, vilket skulle göra gemenskapsrätten tillämplig.
- 38 Kommissionen har intagit en liknande ståndpunkt. Under förhandlingen gjorde den dock bedömningen att när de organ som står under tillsyn av Rechnungshof inhämtar uppgifter för att lämna dessa till den nämnda myndigheten, som därefter skall föra in dem i rapporten, ingår själva inhämtandet av uppgifterna i sig i tillämpningsområdet för direktiv 95/46. Detta inhämtande är inte bara till nytta för revisionsverksamheten, utan även, och i första hand, för utbetalning av lönerna, vilket utgör en verksamhet som omfattas av gemenskapsrätten, med hänsyn till att det föreligger flera fördragsbestämmelser av arbetsrättslig art, såsom artikel 141 EG, vilka är relevanta i frågan på grund av denna verksamhets eventuella inverkan på den fria rörligheten för arbetstagare.

Domstolens bedömning

- 39 Domstolen erinrar om att direktiv 95/46, som har antagits med stöd av artikel 100a i fördraget, syftar till att genom tillnärmning av nationella bestämmelser om skyddet av fysiska personer i samband med behandlingen av personuppgifter säkerställa det fria flödet av dessa uppgifter mellan medlemsstaterna. I artikel 1.2 i direktivet, vari föremålet för direktivet i fråga anges,

stadgas nämligen att medlemsstaterna varken får begränsa eller förbjuda det fria flödet av personuppgifter mellan medlemsstaterna av skäl som har samband med skyddet av fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter.

- 40 Eftersom alla personuppgifter kan cirkulera mellan medlemsstaterna krävs enligt direktiv 95/46 i princip att reglerna om skydd för sådana uppgifter vid all sådan behandling av dessa som avses i artikel 3 i direktivet i fråga iaktas.
- 41 Domstolen vill tillägga att det inte utgör någon förutsättning för att använda artikel 100a i fördraget som rättslig grund att det föreligger något faktiskt samband med den fria rörligheten mellan medlemsstaterna i varje situation som avses med den rättsakt som har en sådan grund. Såsom domstolen redan har konstaterat (se dom av den 5 oktober 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 2000, s. I-8419, punkt 85, och av den 10 december 2002 i mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, REG 2002, s. I-11453, punkt 60) är det för att artikel 100a i fördraget skall kunna användas som rättslig grund avgörande att den rättsakt som antas med denna grund faktiskt syftar till att förbättra möjligheterna att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. I förevarande fall har denna grundläggande egenskap emellertid aldrig bestritts inför domstolen beträffande bestämmelserna i direktiv 95/46, särskilt inte vad gäller de bestämmelser som har fått de nationella domstolarna att ifrågasätta huruvida den ifrågasvarande nationella lagstiftningen är förenlig med gemenskapsrätten.
- 42 Vid sådant förhållande beror inte tillämpligheten av direktiv 95/46 på huruvida det i de konkreta situationer som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna finns ett tillräckligt samband med utövandet av de grundläggande friheter som garanteras i fördraget och, särskilt, i de nämnda målen med den fria rörligheten för arbetstagare. Motsatt tolkning skulle nämligen innebära en risk för att gränserna för det nämnda direktivets tillämpningsområde skulle bli synnerligen osäkra och vaga, vilket skulle motverka direktivets huvudsakliga syfte, vilket är tillnärmning av bestämmelser i medlemsstaternas lagar och andra författningar i

syfte att undanröja de hinder för att den inre marknaden skall fungera som följer just av att det föreligger skillnader mellan de olika nationella lagstiftningarna.

- 43 Därutöver bekräftas det genom ordalydelsen i artikel 3.1 i direktiv 95/46 att direktivet i fråga är tillämpligt på situationer där det inte finns något direkt samband med utövandet av de grundläggande fria rörligheter som garanteras i fördraget. I den nämnda bestämmelsen ges en mycket vid definition av direktivets tillämpningsområde genom att det inte görs till någon förutsättning för tillämpning av skyddsreglerna att behandlingen skall ha ett faktiskt samband med den fria rörligheten mellan medlemsstaterna. Samma bekräftelse återfinns i de undantag som anges i artikel 3.2 i direktivet, särskilt de som avser sådan behandling av personuppgifter "som utgör ett led i... sådan verksamhet som avses i avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen" eller som sker "som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med [en fysisk persons] hushåll". Dessa undantag skulle nämligen i vart fall inte ha denna ordalydelse om det nämnda direktivet endast var tillämpligt på situationer där det föreligger ett tillräckligt samband med utövandet av de fria rörligheterna.
- 44 Detsamma kan påpekas beträffande de undantag som anges i artikel 8.2 i direktiv 95/46, vilka avser behandling av särskilda kategorier av uppgifter, bland annat dem som föreskrivs i artikel 8.2 d, som avser behandling som utförs "hos en stiftelse, en förening eller ett annat icke vinstdrivande organ, som har ett politiskt, filosofiskt, religiöst eller fackligt syfte".
- 45 Det skall slutligen understrykas att den behandling av personuppgifter som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna inte omfattas av det undantag som avses i artikel 3.2 första strecksatsen i direktiv 95/46. Denna behandling sker nämligen inte som ett led i en verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten, exempelvis sådan verksamhet som avses i avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen. Inte heller är det fråga om en behandling som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område.

- 46 De syften som anges i artiklarna 7 c och e och 13 e och f i direktiv 95/46 vittnar under alla omständigheter om att direktivet är ämnat att omfatta sådan behandling av uppgifter som den som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna.
- 47 Domstolen finner således att direktiv 95/46 är tillämpligt på sådan behandling av personuppgifter som föreskrivs i sådana bestämmelser som dem som är i fråga i målen vid den nationella domstolen.

Den första frågan

- 48 De nationella domstolarna har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 95/46 skall tolkas så, att det utgör hinder för sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna, enligt vilken ett organ för statlig tillsyn är skyldigt att inhämta uppgifter om vilken inkomst de anställda vid organ som står under denna tillsyn har om denna inkomst överstiger ett visst belopp samt att vidarebefordra dessa uppgifter för att de skall offentliggöras.

Yttranden som har inkommit till domstolen

- 49 Den danska regeringen anser att direktiv 95/46 inte i egentlig mening reglerar utomståendes rätt att på begäran få tillgång till handlingar. Vad särskilt gäller artikel 12 i detta direktiv avser denna endast allas rätt att få tillgång till uppgifter som berör dem själva. Enligt denna regering har principen om insyn, som har en väsentlig plats i gemenskapens rättsordning, företräde framför skyddet av sådana

personuppgifter som uppenbart inte är känsliga. Den danska regeringen har, i likhet med den svenska regeringen, i detta hänseende påpekat att det enligt sjuttioandra skälet i direktivet är tillåtet att vid genomförandet av detta direktiv ta hänsyn till principen om allmänhetens rätt till tillgång till allmänna handlingar.

- 50 Rechnungshof, den österrikiska, den italienska, den nederländska, den finska och den svenska regeringen samt kommissionen anser att den nationella lagstiftning som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna är förenlig med direktiv 95/46, allmänt sett på grund av det vidsträckta utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har vid genomförandet av detta, i synnerhet när det är fråga om att utföra en i lag föreskriven uppgift av allmänintresse, vilket omfattas av artiklarna 6 b och c och 7 c eller e i detta direktiv. I detta hänseende har såväl principerna om insyn och god förvaltning av allmänna medel som förebyggande av missbruk åberopats.
- 51 Dessa hänsyn av allmänintresse skulle kunna utgöra giltiga skäl för ett intrång i det privatliv som den enskilde garanteras genom artikel 8.2 i Europakonventionen, såvida intrånget sker med stöd av lag och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att uppnå berättigade ändamål och står i proportion till sitt syfte.
- 52 Den österrikiska regeringen har särskilt påpekat att det inom ramen för proportionalitetskontrollen skall beaktas i vilken grad uppgifterna berör privatlivet. Uppgifter som avser människors intima privatliv, deras hälsa, familjeliv eller sexualitet skall därför ges ett starkare skydd än uppgifter om inkomst och beskattning, vilka visserligen även de är av personlig art, men endast i mindre grad berör personens identitet och just därigenom är mindre känsliga (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 21 januari 1999 i målet Fressoz och Roire mot Frankrike, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I, § 65).

- 53 Den finska regeringen anser även att skyddet för privatlivet inte är absolut. Uppgifter om en person som handlar i tjänsten eller inom ramen för offentliga uppdrag som är hänförliga till tjänsten omfattas sålunda inte av skyddet för privatlivet.
- 54 Den italienska regeringen har gjort gällande att sådana uppgifter som de som är i fråga i målen vid den nationella domstolen redan i sig är offentliga i majoriteten av medlemsstaterna, eftersom de framgår av lönetabeller eller löneintervall som föreskrivs i lag, föreskrifter eller kollektivavtal. Vid sådant förhållande strider det enligt den italienska regeringens mening inte mot proportionalitetsprincipen att föreskriva att dessa lämnas tillsammans med uppgifter även om identiteten på de olika personer som erhåller de ifrågavarande inkomsterna. Denna spridning, som sålunda syftar till att göra en situation klarare som redan framgår av uppgifter som allmänheten inom landet har tillgång till, utgör den minsta möjliga åtgärd som gör det möjligt att säkerställa att målsättningarna avseende insyn och god förvaltning uppnås.
- 55 Den nederländska regeringen har dock tillagt att de hänskjutande domstolarna beträffande varje berört offentligt organ måste kontrollera huruvida målsättningen av allmänintresse kan uppnås genom att personuppgifterna behandlas på ett sätt som i mindre grad utgör ett intrång i de berörda personernas privatliv.
- 56 Förenade kungarikets regering har för sin del hävdad att bestämmelserna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, proklamerad i Nice den 18 december 2000 av Europeiska rådet (EGT C 364, s. 1), till vilken Verfassungsgerichtshof kortfattat har hänvisat, inte är relevanta för att besvara den första frågan.
- 57 I målen C-138/01 och C-139/01 har kommissionen ställt sig frågan huruvida det, inom ramen för den proportionalitetsprövning som skall göras enligt artikel 6.1 b i direktiv 95/46 för att uppnå syftet med BezBegrBVG, inte är tillräckligt att

lämna uppgifterna i oidentifierad form, exempelvis genom att ange den berörda personens tjänst i stället för hans namn. Även med godtagande av att Rechnungshof behöver uppgifter med namn för att göra en närmare kontroll ifrågasätter kommissionen huruvida det verkligen är oundgängligt för att utföra denna kontroll att dessa uppgifter i rapporten lämnas tillsammans med uppgifter om den berördes namn, i synnerhet som den nämnda rapporten inte bara framläggs inför de parlamentariska församlingarna, utan även skall spridas i stor omfattning.

- 58 Kommissionen har därutöver erinrat om att medlemsstaterna enligt artikel 13 i direktiv 95/46 har rätt att göra undantag från artikel 6.1 b i detta, bland annat på grund av flera hänsyn av allmänintresse och särskilt "ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse hos en medlemsstat" (artikel 13.1 e). Enligt kommissionen skall de åtgärder som vidtas med stöd av sådana undantag dock även stå i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, vilket aktualiserar samma överväganden som de som angivits i föregående punkt avseende artikel 6.1 b i det nämnda direktivet.
- 59 Motparterna i det mål vid den nationella domstolen som givit upphov till mål C-465/00 anser sammanfattningsvis att den nationella lagstiftning som är i fråga är oförenlig med artikel 6.1 b och c i direktiv 95/46 och inte kan rättfärdigas med stöd av artikel 7 c eller e i detta, eftersom den utgör ett intrång som inte är motiverat med stöd av artikel 8.2 i Europakonventionen och i vart fall inte står i proportion till sitt syfte. För att det skall kunna garanteras att allmänna medel används på ett sparsamt sätt är det tillräckligt att Rechnungshof reviderar räkenskaperna.
- 60 Enligt de ovannämnda motparterna är det närmare bestämt inte utrett att det utgör en åtgärd som syftar till att främja landets ekonomiska välbefinnande att offentliggöra namnet på alla personer som är anställda vid offentliga organ och deras inkomst när denna inkomst överstiger ett visst belopp. Lagstiftarens syfte var att utöva påtryckningar på de organ som avses för att dessa skall hålla lönerna på en låg nivå. Motparterna i fråga har även hävdats att de flesta personer som berörs av denna åtgärd i förevarande fall inte är offentliga personer.

- 61 Land Niederösterreich och ÖRF anser därutöver att även om Rechnungshofs sammanställning av en rapport som innehåller personuppgifter om inkomst och som är avsedd för den offentliga debatten ansågs utgöra ett sådant intrång i privatlivet som är motiverat med stöd av artikel 8.2 i Europakonventionen innebär denna åtgärd även åsidosättande av artikel 14 i Europakonventionen. Personer som uppbär jämförbara inkomster behandlas nämligen olika beroende på huruvida de är anställda av ett organ som står under tillsyn av Rechnungshof eller ej.
- 62 ÖRF har betonat en annan särbehandling som är oberättigad med hänsyn till artikel 14 i Europakonventionen. Av dem som är anställda vid organ som står under tillsyn av Rechnungshof är det nämligen bara de vars inkomster överstiger den gräns som fastställs i 8 § BezBegrBVG som måste utstå intrång i sitt privatliv. Om lagstiftaren tillmätte det någon verklig betydelse att anställda vid vissa rättssubjekt skall ha en lön som är av rimlig karaktär vore det nödvändigt att offentliggöra samtliga anställdas inkomster, oavsett vilket belopp dessa uppgick till.
- 63 ÖRF, Marktgemeinde Kaltenleutgeben och Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, har slutligen gjort gällande att ordalydelsen i 8 § BezBegrBVG lämpar sig för att tolkas på ett sätt som står i överensstämmelse med gemenskapsrätten, nämligen att de ifrågavarande inkomsterna endast skall tillställas Rechnungshof och återges i rapporten i oidentifierad form. Denna tolkning skall enligt de ovannämnda organens mening ha företräde, eftersom den kan utgöra en lösning på motsatsförhållandet mellan denna bestämmelse och direktiv 95/46.

Domstolens svar

- 64 Domstolen konstaterar inledningsvis att de uppgifter som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna, som rör såväl de löner och pensioner som vissa organ utbetalar som vem som uppbär denna ersättning, utgör personuppgifter i den

mening som avses i artikel 2 a i direktiv 95/46, eftersom det är fråga om "upplysning[ar] som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person". Att det berörda organet registrerar och använder dem samt lämnar dem till Rechnungshof och att Rechnungshof återger dem i en rapport som är avsedd att tillställas olika politiska instanser och spridas i stor omfattning har karaktär av behandling av personuppgifter, i den mening som avses i artikel 2 b i det nämnda direktivet.

65 Enligt direktiv 95/46 skall emellertid, med förbehåll för de undantag som får göras enligt artikel 13 i direktivet, all behandling av personuppgifter stå i överensstämmelse dels med de "principer om uppgifternas kvalitet", som anges i artikel 6 i detta direktiv, dels med någon av de "principer som gör att uppgiftsbehandlingen kan tillåtas", som anges i artikel 7 i direktivet.

66 Uppgifterna skall närmare bestämt "samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål" (artikel 6.1 b i direktiv 95/46) och vara "adekvata och relevanta och inte... omfatta mer än vad som är nödvändigt" med hänsyn till nämnda ändamål (artikel 6.1 c). Därutöver får enligt artikel 7 c och e i samma direktiv behandling av personuppgifter ske om "behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige" eller "behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige... till vilken uppgifterna har lämnats ut".

67 Enligt artikel 13 e och f i det nämnda direktivet har medlemsstaterna dock rätt att göra undantag från bland annat artikel 6.1 i detta, i fall där detta är nödvändigt med hänsyn till "ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse hos en medlemsstat eller hos Europeiska unionen, inklusive monetära frågor, budgetfrågor och skattefrågor" eller med hänsyn till "en tillsyns-, inspektions- eller regleringsfunktion som, även om den är av övergående karaktär, är förbunden med myndighetsutövning" i särskilda fall, däribland de fall som anges i den nyssnämnda punkten e.

- 68 Det bör även tilläggas att, eftersom bestämmelserna i direktiv 95/46 reglerar behandling av personuppgifter som kan innebära intrång i de grundläggande friheterna och då särskilt i rätten till privatliv, måste bestämmelserna i fråga med nödvändighet tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna, vilka enligt fast rättspraxis utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som domstolen skall säkerställa iakttagandet av (se särskilt dom av den 6 mars 2001 i mål C-274/99 P, Connolly mot kommissionen, REG 2001, s. I-1611, punkt 37).
- 69 Dessa principer nämns uttryckligen i artikel 6.2 EU, där följande föreskrivs: ”Unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen... och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.”
- 70 Direktiv 95/46 självt har visserligen till huvudsyfte att garantera det fria flödet av personuppgifter, men i artikel 1.1 i detta direktiv föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna skall... skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter”. Även i flera av skälen i direktivet, särskilt det tionde och det elfte, uttrycks detta krav.
- 71 Domstolen noterar i detta hänseende att principen att offentliga myndigheter inte får göra intrång i utövandet av rätten till privatliv stadfästs i artikel 8.1 i Europakonventionen, men att det i artikel 8.2 i samma konvention stadgas att ett sådant intrång får ske ”med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter”.

- 72 För att kunna tillämpa direktiv 95/46, och då särskilt artiklarna 6.1 c och 7 c och e och 13 i detta, är det därför nödvändigt att i första hand kontrollera huruvida sådana bestämmelser som de som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna innebär ett intrång i privatlivet och, i förekommande fall, huruvida detta intrång är motiverat med hänsyn till artikel 8 i Europakonventionen.

Huruvida det föreligger ett intrång i privatlivet

- 73 Först och främst finner domstolen att inhämtande av uppgifter om någons inkomst av tjänst och vederbörandes namn i syfte att lämna dessa uppgifter till utomstående ingår i tillämpningsområdet för artikel 8 i Europakonventionen. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i detta hänseende fastställt att begreppet privatliv inte skall tolkas restriktivt och att "det inte finns något principiellt skäl som talar emot att yrkesverksamhet skall kunna omfattas av begreppet privatliv" (se särskilt Europadomstolens dom av den 16 februari 2000 i målet Amann mot Schweiz, *Reports of judgments and decisions* 2000-II, § 65, och av den 4 maj 2000 i målet Rotaruc mot Rumänien, *Reports of judgments and decisions* 2000-V, § 43).
- 74 Domstolen konstaterar att det visserligen inte i sig kan utgöra ett intrång i privatlivet att en arbetsgivare lagrar uppgifter om de löner och pensioner som utbetalats till hans anställda samt uppgifter om dessa anställdas namn, men att det innebär ett åsidosättande av de berördas rätt till privatliv att lämna dessa uppgifter till en utomstående, i förevarande fall en offentlig myndighet, oavsett hur de uppgifter som sålunda har lämnats används därefter, och att detta har karaktären av intrång i den mening som avses i artikel 8 i Europakonventionen.
- 75 För fastställandet av huruvida ett sådant intrång föreligger har det föga betydelse huruvida de uppgifter som har lämnats är av känslig art eller huruvida de berörda har fått utstå eventuella olägenheter på grund av detta intrång (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Amann mot Schweiz, § 70). Det är tillräckligt att konstatera att arbetsgivaren har lämnat uppgifter om en anställds eller en pensionerad före detta anställds inkomster till en utomstående.

Huruvida intrånget är berättigat

- 76 Ett sådant intrång som det som nämns i punkt 74 i denna dom innebär åsidosättande av artikel 8 i Europakonventionen, såvida det inte sker "med stöd av lag" och har ett eller flera av de i artikel 8.2 i konventionen angivna berättigade ändamålen och det "i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt" att göra detta intrång för att uppnå detta eller dessa ändamål.
- 77 Det är ostridigt att det intrång som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna sker med stöd av 8 § BezBegrBVG. Frågan är dock huruvida detta lagrums ordalydelse är så precis att lagens adressater kan anpassa sitt handlings-sätt till det och därmed uppfyller det krav på förutsebarhet som följer av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas rättspraxis (se bland annat Europadomstolens dom av den 20 maj 1999 i målet *Rekvényi mot Ungern*, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-III, § 34).
- 78 I detta hänseende stadgas det i 8 § BezBegrBVG punkt 3 att "alla personer... vars årliga lön respektive pension från rättssubjekt... totalt sett överstiger det belopp som nämns i punkt 1" skall ingå i Rechnungshofs rapport. Det krävs inte uttryckligen att de berörda personernas namn skall yppas i samband med de intäkter som de uppbär. Enligt beslutet om hänskjutande är det i doktrinen som man med stöd av förarbetena tolkar grundlagen på detta sätt.
- 79 Det ankommer på de nationella domstolarna att utreda huruvida den tolkning enligt vilken det enligt 8 § punkt 3 BezBegrBVG krävs att de berörda personernas namn yppas i samband med deras inkomster uppfyller det krav på förutsebarhet som nämnts ovan i punkt 77.

- 80 Eventuellt uppkommer denna fråga dock först efter en prövning av huruvida denna tolkning av den aktuella nationella bestämmelsen står i överensstämmelse med artikel 8 i Europakonventionen vad gäller kravet på att intrång skall stå i proportion till sitt syfte. Den sistnämnda frågan behandlas i de följande punkterna i denna dom.
- 81 I detta hänseende framgår det av beslutet om hänskjutande i mål C-465/00 att syftet med 8 § BezBegrBVG är att utöva påtryckningar på de berörda offentliga organen för att de skall hålla lönerna inom rimliga gränser. Den österrikiska regeringen har mer allmänt påpekat att det intrång som denna bestämmelse innebär har till syfte att garantera att förvaltningen använder allmänna medel sparsamt och på ett lämpligt sätt. Ett sådant syfte utgör ett berättigat ändamål i den mening som avses i såväl artikel 8.2 i Europakonventionen, som avser "landets ekonomiska välbefinnande", som artikel 6.1 b i direktiv 95/46, vari det hänvisas till "särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål".
- 82 Det skall vidare prövas huruvida intrånget i fråga är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att uppnå sitt berättigade ändamål.
- 83 Enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna innebär adjektivet nödvändigt, i den mening som avses i artikel 8.2 i Europakonventionen, att det skall föreligga "tvingande sociala hänsyn" och att den åtgärd som vidtas skall "stå i proportion till det berättigade ändamålet med den" (se bland annat Europadomstolens dom av den 24 november 1986 i målet *Gillow mot Förenade kungariket*, serie A, nr 109, § 55). Därutöver har de nationella myndigheterna ett utrymme för egen bedömning "vars storlek inte endast beror på intrångets syfte, utan även på dess art" (se Europadomstolens dom av den 26 mars 1987 i målet *Leander mot Sverige*, serie A, nr 116, § 59).

- 84 I enlighet härmed skall Republiken Österrikes intresse av att säkerställa att allmänna medel används på ett optimalt sätt, och då särskilt att lönerna hålls inom rimliga gränser, vägas mot hur allvarligt intrånget i de berörda personernas rätt till privatliv är.
- 85 I detta hänseende behöver å ena sidan Rechnungshof och de olika parlamentariska församlingarna obestriddligen veta till vilket belopp personalkostnaderna i olika offentliga organ uppgår, detta för att kunna kontrollera att allmänna medel används väl. Till detta kommer att de skattskyldiga, liksom allmänheten i stort, i ett demokratiskt samhälle har rätt att informeras om hur allmänna medel används, och då bland annat vad gäller personalkostnader. Sådan information, samlad i en rapport, är av sådan art att den kan bidra till den offentliga debatten angående en fråga av allmänintresse, och ligger därför i allmänhetens intresse.
- 86 Fråga uppkommer dock huruvida det står i proportion till det berättigade ändamålet att ange namnet på de berörda personerna i samband med deras inkomster och huruvida de grunder till vilka det har hänvisats i domstolen för att motivera detta uppande är relevanta och tillräckliga.
- 87 Domstolen konstaterar att det i 8 § BezBegrBVG, enligt de hänskjutande domstolarnas tolkning, krävs att de berörda personernas namn skall lämnas ut i samband med de inkomster som de har uppburit, om de överstiger en viss gräns, och detta inte bara i fråga om dem som har tjänster för vilka lönen framgår av en tabell som offentliggörs, utan i fråga om alla dem som erhåller lön eller pension från ett organ som står under tillsyn av Rechnungshof. Dessutom lämnas dessa uppgifter inte bara till Rechnungshof och, genom Rechnungshofs försorg, till de olika parlamentariska församlingarna, utan sprids även i stor omfattning till allmänheten.

- 88 Det ankommer på de hänskjutande domstolarna att kontrollera huruvida ett sådant offentliggörande både är nödvändigt och står i proportion till ändamålet att hålla lönerna inom rimliga gränser, och särskilt att pröva huruvida ett sådant ändamål inte hade kunnat uppnås lika effektivt genom att uppgifter med namn endast tillställdes kontrollinstanserna. Likaså uppkommer frågan huruvida det inte hade varit tillräckligt att endast informera den stora allmänheten om de löner och andra penningförmåner som de anställda vid de berörda offentliga organen kan få enligt avtal eller föreskrifter, men inte om det belopp som varje anställd faktiskt har erhållit under det aktuella året, och varav en varierande stor del kan bero på vederbörandes familje- och personliga situation.
- 89 Vad å andra sidan gäller allvaret i intrånget i de berörda personernas rätt till privatliv kan det inte uteslutas att de berörda kan skadas genom de negativa verkningarna av publiciteten kring deras respektive inkomster av tjänst, vilket bland annat kan påverka deras möjlighet till anställning vid andra företag i eller utanför Österrike, vilka inte står under tillsyn av Rechnungshof.
- 90 Det intrång som följer av att en sådan nationell bestämmelse som den som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna tillämpas kan följaktligen vara motiverat med stöd av artikel 8.2 i Europakonventionen endast om spridning i stor omfattning både är nödvändig och står i proportion till ändamålet att hålla lönerna inom rimliga gränser, inte bara vad gäller det belopp till vilka årsinkomsten uppgår för anställda vid organ som står under tillsyn av Rechnungshof, såvida den ligger över en viss gräns, utan även vad gäller namnen på dem som uppbär dessa inkomster. Det ankommer på de hänskjutande domstolarna att pröva huruvida detta är fallet.

Konsekvenserna med avseende på bestämmelserna i direktiv 95/46

- 91 Om de hänskjutande domstolarna kommer fram till att den ifrågavarande nationella lagstiftningen är oförenlig med artikel 8 i Europakonventionen kan

den förstnämnda lagstiftningen inte heller uppfylla det proportionalitetskrav som uppställs i artiklarna 6.1 c och 7 c eller e i direktiv 95/46. Den kan inte heller omfattas av något av de undantag som avses i artikel 13 i det nämnda direktivet, vari det även föreskrivs ett krav att intrånget skall stå i proportion till det eftersträlvade ändamålet av allmänintresse. Denna bestämmelse kan under inga omständigheter tolkas på så sätt att den kan berättiga ett sådant intrång i rätten till privatliv som strider mot artikel 8 i Europakonventionen.

- 92 Om däremot de hänskjutande domstolarna skulle finna att 8 § BezBegrBVG är både nödvändig och lämpad för det ändamål av allmänintresse som bestämmelsen i fråga har skall de, såsom framgår av punkterna 77—79 i förevarande dom, även pröva huruvida 8 § BezBegrBVG uppfyller kravet på förutsebarhet såtillvida att det i bestämmelsen i fråga inte uttryckligen föreskrivs att namnet på de berörda personerna skall lämnas ut i samband med uppgifterna om deras inkomster.
- 93 Domstolen erinrar slutligen, mot bakgrund av ovanstående, om att det även ankommer på de nationella domstolarna att i den utsträckning det är möjligt tolka alla bestämmelser i nationell rätt mot bakgrund av det tillämpliga direktivets ordalydelse och syfte så att det resultat som avses i direktivet uppnås och därmed agera i överensstämmelse med artikel 249 tredje stycket EG (se dom av den 13 november 1990 i mål C-106/89, *Marleasing*, REG 1990, s. I-4135, punkt 8; svensk specialutgåva, volym 10, s. I-575).
- 94 Mot bakgrund av ovanstående skall den första tolkningsfrågan besvaras så, att artiklarna 6.1 c och 7 c och e i direktiv 95/46 inte utgör något hinder för sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna, såvida det är utrett att spridning i stor omfattning är både nödvändig och lämplig för lagstiftarens syfte, nämligen att allmänna medel skall förvaltas väl, inte bara vad gäller det belopp till vilket årsinkomsten för anställda vid organ som står under tillsyn av Rechnungshof uppgår, såvida den ligger över en viss gräns, utan även vad gäller namnen på dem som uppbär dessa inkomster. Det ankommer på de hänskjutande domstolarna att pröva huruvida detta är fallet.

Den andra frågan

- 95 De hänskjutande domstolarna har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida de bestämmelser i direktiv 95/46 som utgör hinder för sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna är direkt tillämpliga i den meningen att de kan åberopas av en enskild vid nationella domstolar för att den nationella lagstiftningen inte skall tillämpas.
- 96 Motparterna i det mål vid den nationella domstolen som har givit upphov till mål C-465/00 samt den nederländska regeringen anser sammanfattningsvis att artiklarna 6.1 och 7 i direktiv 95/46 motsvarar de kriterier för direkt effekt som följer av domstolens rättspraxis. Dessa bestämmelser är nämligen tillräckligt precisa och ovillkorliga för att kunna åberopas av de organ som är skyldiga att lämna uppgifterna om de berörda personernas inkomster till stöd för att nationella regler som strider mot de nämnda bestämmelserna inte skall tillämpas.
- 97 Den österrikiska regeringen har däremot gjort gällande att de relevanta bestämmelserna i direktiv 95/46 inte är direkt tillämpliga. Särskilt är artiklarna 6.1 och 7 i detta inte ovillkorliga, eftersom det för att de skall kunna genomföras krävs att medlemsstaterna, som härvid har ett betydande utrymme för egen bedömning, utfärdar särskilda bestämmelser om detta.
- 98 Domstolen erinrar i detta hänseende om att bestämmelserna i ett direktiv, i alla de fall då de med avseende på sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, kan åberopas gentemot alla nationella bestämmelser som inte överensstämmer med direktivet om genomförandeåtgärder inte har vidtagits i tid. Bestämmelserna kan också åberopas i den mån de är av sådan art att det i dem

fastslås rättigheter som enskilda kan göra gällande gentemot staten (se bland annat dom av den 19 januari 1982 i mål 8/81, Becker, REG 1982, s. 53, punkt 25, svensk specialutgåva, volym 6, s. 285, och av den 10 september 2002 i mål C-141/00, Kügler, REG 2002, s. I-6833, punkt 51).

- 99 Med hänsyn till svaret på den första frågan är syftet med den andra frågan att få klarhet i huruvida artikel 6.1 c i direktiv 95/46, vari stadgas att "personuppgifter... skall vara adekvata och relevanta och inte får omfatta mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka de har samlats in och för vilka de senare behandlas", kan tillerkännas en sådan karaktär och om detta även gäller artikel 7 c eller e, vari föreskrivs att behandling av personuppgifter endast får ske om "behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige" eller "behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige... till vilken uppgifterna har lämnats ut".
- 100 Dessa bestämmelser är tillräckligt precisa för att kunna åberopas av en enskild och tillämpas av nationella domstolar. Visserligen finns det i direktiv 95/46 obestriddigen ett mer eller mindre stort utrymme för egen bedömning för medlemsstaternas del vad gäller genomförandet av vissa av bestämmelserna i direktivet i fråga, men i artiklarna 6.1 c och 7 c och e föreskrivs ovillkorliga skyldigheter.
- 101 Den andra frågan skall således besvaras så, att artiklarna 6.1 c och 7 c och e i direktiv 95/46 är direkt tillämpliga i den meningen att de kan åberopas av en enskild inför nationella domstolar för att dessa inte skall tillämpa nationella rättsregler som strider mot dessa bestämmelser.

Rättegångskostnader

- 102 De kostnader som har förorsakats den österrikiska, den danska, den italienska, den nederländska, den finska och den svenska regeringen och Förenade kungarikets regering samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid de nationella domstolarna utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på de nationella domstolarna att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 12 december 2000 har ställts av Verfassungsgerichtshof och genom beslut av den 14 och den 28 februari 2001 har ställts av Oberster Gerichtshof — följande dom:

- 1) Artiklarna 6.1 c och 7 c och e i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter utgör inte något hinder för sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna, såvida det är utrett att spridning i stor omfattning är både nödvändig och lämplig för

lagstiftarens syfte, nämligen att allmänna medel skall förvaltas väl, inte bara vad gäller de belopp till vilka årsinkomsten för anställda vid organ som står under tillsyn av Rechnungshof uppgår, såvida den ligger över en viss gräns, utan även vad gäller namnen på dem som uppbär dessa inkomster. Det ankommer på de hänskjutande domstolarna att pröva huruvida detta är fallet.

- 2) Artiklarna 6.1 c och 7 c och e i direktiv 95/46 är direkt tillämpliga i den meningen att de kan åberopas av en enskild inför nationella domstolar för att dessa inte skall tillämpa nationella rättsregler som strider mot dessa bestämmelser.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Wathelet

Schintgen

Gulmann

Edward

La Pergola

Jann

Skouris

Macken

Colneric

von Bahr

Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 maj 2003.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande