

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

od 9. ožujka 2010.(*)

„Povreda obveze države članice – Direktiva 95/46/EZ – Zaštita fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka i slobodnim protokom takvih podataka – Članak 28. stavak

1. – Nacionalna nadzorna tijela – Neovisnost – Upravna kontrola nad tim tijelima”

U predmetu C-518/07,

povodom tužbe zbog povrede obveze podnesene 22. studenoga 2007. na temelju članka 226. UEZ-a,

Europska komisija, koju zastupaju C. Docksey, C. Ladenburger i H. Krämer, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

koju podupire:

Europski nadzornik za zaštitu podataka, kojeg zastupaju H. Hijmans i A. Scirocco, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

intervenijent,

protiv

Savezne Republike Njemačke, koju zastupaju M. Lumma i J. Möller, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tuženika,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot i E. Levits, predsjednici vijeća, A. Rosas, K. Schieman (izvjestitelj), J.-J. Kasel, M. Safjan i D. Šváby, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Mazák,

tajnik: R. Grass,

uzimajući u obzir pisani postupak,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. studenoga 2009.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Komisija Europskih zajednica zahtijeva od Suda da utvrdi da Savezna Republika Njemačka nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 28. stavka 1. drugog podstavka 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 L 281, str. 31.) (Posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.), time što je odredila da tijela nadležna za nadzor obrade osobnih podataka izvan javnog sektora u različitim saveznim pokrajinama podliježu državnoj kontroli čime je pogrešno prenijela zahtjev „potpune neovisnosti” nadzornih tijela nadležnih za osiguranje zaštite tih podataka.

Pravni okvir

Pravo Zajednice

- 2 Direktiva 95/46 donesena je na temelju članka 100.a Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjena postao članak 95. UEZ-a) i njome se nastoje uskladiti nacionalni zakoni o obradi osobnih podataka.

- 3 Uvodne izjave 3., 7., 8., 10. i 62. Direktive 95/46 glase kako slijedi:

„(3) budući da uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta u kojem je, u skladu s člankom 7.a Ugovora [o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 14. stavak 2. UEZ-a)], 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;

[...]

(7) budući da razlika u razinama zaštite prava i sloboda pojedinaca, posebno pravo na privatnost, u vezi obrade osobnih podataka u državama članicama može spriječiti prijenos takvih podataka s područja jedne države članice na područje druge države članice; budući da ta razlika može prema tome predstavljati zapreku provedbi niza gospodarskih aktivnosti na razini Zajednice, narušiti tržišno natjecanje i spriječiti tijela u obavljanju njihovih odgovornosti na temelju prava Zajednice; budući da je ta razlika u razinama zaštite uzrokovana velikom raznolikošću nacionalnih zakona i drugih propisa;

(8) budući da, kako bi se uklonile zapreke prijenosu osobnih podataka, razina zaštite prava i sloboda pojedinaca u vezi s obradom takvih podataka mora biti jednaka u svim državama članicama; budući da je ovaj cilj odlučan za unutarnje tržište, ali ga države članice ne mogu postići same, posebno zbog razlika koje trenutačno postoje u relevantnom zakonodavstvu država članica i potrebe usklađivanja zakonodavstava država članica kako bi se osiguralo da prekogranični prijenos osobnih podataka bude dosljedan u skladu s ciljem

unutarnjeg tržišta kako je predviđeno člankom 7.a Ugovora; budući da je prema tome potrebno da Zajednica uskladi ta zakonodavstva;

[...]

- (10) 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 [potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.], te u općim načelima prava Zajednice; budući da iz tog razloga usklađivanje tih zakona ne smije dovesti do bilo kakvog smanjenja zaštite koju pružaju, nego naprotiv moraju težiti tome da osiguraju visoku razinu zaštite u Zajednici;

[...]

- (62) budući da je osnivanje potpuno neovisnih nadzornih tijela u državama članicama osnovni dio zaštite pojedinaca u vezi obrade osobnih podataka.”

4 Članak 1. Direktive 95/46 naslovljen „Cilj Direktive” glasi kako slijedi:

- „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 zabranjuju slobodni prijenos osobnih podataka između država članica iz razloga povezanih sa zaštitom osiguranom u stavku 1. ovog članka.”

5 Članak 28. Direktive 95/46 naslovljen „Nadzorno tijelo” glasi:

- „1. Svaka država članica osigurava da je jedno ili više javnih tijela na njenom području odgovorno za nadzor primjene odredbi koje su donijele države članice u skladu s ovom Direktivom.

Ta tijela u provedbi funkcija koje su im povjerene djeluju potpuno neovisno.

2. Svaka država članica osigurava da se pri izradi zakonodavnih i upravnih akata u vezi zaštite prava i sloboda pojedinaca u odnosu na obradu osobnih podataka savjetuju nadzorna tijela [provede savjetovanje s nadzornim tijelima].

3. Svako tijelo posebno ima:

- istražne ovlasti, kao što je ovlast pristupa podacima koji su predmet postupaka obrade i ovlasti za prikupljanje svih podataka potrebnih za izvršavanje svojih nadzornih dužnosti,
- učinkovite ovlasti za posredovanje, kao što je na primjer davanje mišljenja prije nego li se izvrše postupci obrade, u skladu s člankom 20. ove Direktive, te osiguranje odgovarajuće objave takvih mišljenja, te ovlasti naređivanja blokiranja, brisanja ili uništavanja podataka, nametanja privremene ili konačne

zabrane obrade, upozoravanja ili opominjanja nadzornika, ili upućivanja predmeta nacionalnim parlamentima ili drugim političkim institucijama,

- ovlast za sudjelovanje u sudskim postupcima ako su prekršene nacionalne odredbe donesene u skladu s ovom Direktivom ili za upoznavanje sudskih tijela s tim kršenjima.

Protiv odluka nadzornog tijela mogu se izjaviti žalbe putem sudova.

- 4 Svako nadzorno tijelo razmatra zahtjeve koje podnese bilo koja osoba ili bilo koja udruga koja zastupa tu osobu, u vezi zaštite njezinih prava i sloboda u odnosu na obradu osobnih podataka. Tu osobu se izvještava o ishodu tog zahtjeva.

Svako nadzorno tijelo posebno razmatra zahtjev za provjeru zakonitosti obrade podataka koji preda bilo koja osoba kada se primjenjuju nacionalne odredbe donesene u skladu s člankom 13. ove Direktive. Osobu se u svakom slučaju obavješćuje da je provjera u tijeku [izvršena].

5. Svako nadzorno tijelo redovito sastavlja izvješće o svojim aktivnostima. Izvješće se javno objavljuje.
6. Svako nadzorno tijelo je na području svoje države članice nadležno za provedbu ovlasti koje su mu dodijeljene u skladu sa stavkom 3., neovisno o tome koje se nacionalno pravo primjenjuje na tu obradu. Svako tijelo može zatražiti tijelo druge države članice [Tijelo druge države članice može zatražiti od svakog tijela] da provodi svoje ovlasti.

Nadzorna tijela međusobno surađuju u mjeri potrebnoj za izvršavanje svojih ovlasti [dužnosti], posebno razmjenom [svih] korisnih podataka.

7. Države članice osiguravaju da se na članove i osoblje nadzornog tijela, čak i nakon prestanka njihovog zaposlenja, primjenjuje dužnost čuvanja profesionalne tajne u vezi povjerljivih podataka kojima su imali [imaju] pristup.”

- 6 Uredba (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti osoba pri obradi osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka (SL 2001., L 8, str. 1.) (Posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 34., str. 6.) donesena je na temelju članka 286. UEZ-a. Člankom 44. stavcima 1. i 2. te Uredbe predviđeno je kako slijedi:

- „1. Europski nadzornik za zaštitu podataka dužan je postupati potpuno neovisno prilikom izvršavanja svojih dužnosti.
2. Prilikom izvršavanja svojih dužnosti, Europski nadzornik za zaštitu podataka ne smije tražiti niti primati ničije upute.”

Nacionalno pravo

- 7 U odnosu na zaštitu fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka o fizičkim osobama, njemačko pravo poznaje razliku ovisno o tome provode li obradu javna tijela ili ne.
- 8 Postoji dakle razlika između tijela nadležnih, s jedne strane, za nadzor postupanja u skladu s odredbama u vezi sa zaštitom podataka od strane javnih tijela i s druge strane, za nadzor postupanja u skladu sa zaštitom podataka od strane nejavnih tijela i poduzetnika na koje se primjenjuje javno pravo, a koji se natječu na tržištu (öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen) (u daljnjem tekstu zajedno: izvan javnog sektora).
- 9 Obrada osobnih podataka koju obavljaju javna tijela podliježe nadzoru saveznog predstavnika odgovornog za zaštitu osobnih podataka i slobodu informacija na saveznoj razini (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit) te predstavnika nadležnih za zaštitu podataka na razini saveznih pokrajina (Landesdatenschutzbeauftragte). Ti predstavnici odgovaraju isključivo vlastitom parlamentu i u pravilu ne podliježu nikakvoj kontroli, uputama ili drugom utjecaju javnih tijela koja su predmet njihovog nadzora.
- 10 S druge strane ustroj tijela nadležnih za nadzor obrade podataka koju obavljaju tijela izvan javnog sektora razlikuje se od pokrajine do pokrajine (*Länder*). Međutim, svim zakonima na razini saveznih pokrajina izričito je predviđena državna kontrola tih nadzornih tijela.

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

- 11 S obzirom da Komisija smatra da članak 28. stavak 1. drugi podstavak Direktive 95/46 nije u skladu s time da tijelo koje je odgovorno da osigura da tijela izvan javnog sektora postupaju u skladu s odredbama o zaštiti fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka podliježe državnoj kontroli, kao što je slučaj u svim njemačkim savezним pokrajinama, 5. srpnja 2005. godine uputila je pismo opomene Saveznoj Republici Njemačkoj. Potonja je odgovorila pismom od 12. rujna 2005. godine u kojem se očituje da je relevantni njemački sustav nadzora u skladu sa zahtjevima navedene direktive. Dana 12. prosinca 2006. godine Komisija je poslala mišljenje s obrazloženjem Saveznoj Republici Njemačkoj u kojem ponavlja prethodno izjavljeni prigovor. U svojem odgovoru od 14. veljače 2007. godine, Savezna Republika Njemačka ponovno je potvrdila svoje prvotno stajalište.
- 12 U tim je okolnostima Komisija odlučila podnijeti predmetnu tužbu.
- 13 Rješenjem od 14. listopada 2008. predsjednik Suda dopustio je Europskom nadzorniku za zaštitu podataka („ENZP”) da intervenira u predmet podupirući zaključke Komisije.

O tužbi

Argumentacija stranaka

- 14 Ovaj se spor odnosi na dva različita tumačenja ideje koju imaju Komisija, koju podupire ENZP, i Savezna Republika Njemačka o izrazu „potpuno neovisno” iz

drugog podstavka članka 28. stavka 1. Direktive 95/46 te o provedbi zadaća nadzornih tijela u pogledu zaštite fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka.

- 15 Komisija i ENZP mišljenja su, a oslanjaju se na široko tumačenje izraza „potpuno neovisno”, da se zahtjev da nadzorna tijela u provedbi zadaća koje su im povjerene djeluju „potpuno neovisno” treba tumačiti na način da nadzorno tijelo mora biti slobodno od svakog utjecaja, bez obzira dolazi li utjecaj od drugih tijela ili izvan okvira državne uprave. Činjenica da tijela izvan javnog sektora koja su nadležna za osiguranje postupanja u skladu s odredbama o zaštiti fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka podliježu državnoj kontroli u Njemačkoj predstavlja kršenje tog zahtjeva.
- 16 Savezna Republika Njemačka predlaže uže tumačenje izraza „potpuno neovisno” i smatra da je člankom 28. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 95/46 predviđeno da nadzorna tijela imaju funkcionalnu neovisnost u smislu da navedena tijela moraju biti neovisna od tijela izvan javnog sektora koja podliježu njihovom nadzoru i da ne smiju biti izložena vanjskim utjecajima. Međutim, Savezna Republika Njemačka stajališta je da državna kontrola koja se provodi u njemačkim savezima ne predstavlja takav vanjski utjecaj, već unutarnji upravni nadzorni mehanizam koji provode tijela koja pripadaju istom upravnom aparatu kao i predmetna nadzorna tijela i koja moraju, poput potonjih, izvršavati ciljeve Direktive 95/46.

Ocjena suda

Doseg zahtjeva neovisnosti nadzornih tijela

- 17 Ocjena osnovanosti predmetne tužbe ovisi o dosegu zahtjeva neovisnosti koji je sadržan u članku 28. stavku 1. drugom podstavku Direktive 95/46 i, prema tome, o tumačenju te odredbe. U tom kontekstu valja uzeti u obzir sam tekst te odredbe i ciljeve te strukturu Direktive 95/46.
- 18 Kao prvo, a s obzirom na tekst članka 28. stavka 1. drugog podstavka Direktive 95/46, budući da izraz „potpuno neovisno” nije definiran navedenom direktivom, valja uzeti u obzir njegovo uobičajeno značenje. U odnosu na javno tijelo pojam „neovisnost” uobičajeno označava status koji osigurava da odnosno tijelo može postupati potpuno slobodno, bez dobivanja uputa ili bilo koje vrste pritiska.
- 19 Suprotno stajalištu Savezne Republike Njemačke ni iz čega nije vidljivo da se zahtjev neovisnosti odnosi isključivo na odnos između nadzornih tijela i tijela koja podliježu njihovom nadzoru. Suprotno tome, pojam „neovisno” nadopunjen je pridjevom „potpuno” što predmnijeva ovlast za donošenje odluka neovisno o bilo kojem izravnom ili neizravnom vanjskom utjecaju na nadzorno tijelo.
- 20 Kao drugo, a u odnosu na ciljeve Direktive 95/46, iz njezinih uvodnih izjava 3., 7. i 8., jasno je da se kroz usklađivanje nacionalnih odredaba o zaštiti fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka direktivom nastoji prvenstveno osigurati slobodno kretanje takvih podataka između država članica, koje je potrebno za uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta u smislu članka 14. stavka 2. UEZ-a (vidjeti u tom smislu presudu od 20. svibnja 2003., Österreichischer Rundfunk i dr., C-465/00, C-138/01 i C-139/01, Zb., str. I-4989., t. 39. i 70.).

- 21 Međutim, slobodno kretanje osobnih podataka u sukobu je s pravom na privatni život na način kako je predviđen, između ostalog, člankom 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (vidjeti u tom smislu presude ESLJP-a Amann protiv Švicarske od 16. veljače 2000., Recueil des arrêts et décisions 2000-II., t. 69. i 80., te Rotaru protiv Rumunjske od 4. svibnja 2000., Recueil des arrêts et décisions 2000-V., t. 43. i 46.) te općim načelima prava Europske zajednice.
- 22 Iz tog razloga i kao što proizlazi posebno iz uvodne izjave 10. i članka 1. Direktive 95/46, njome se nastoji ne oslabiti zaštita koju jamče postojeći nacionalni propisi, već naprotiv u Europskoj zajednici osigurati visok stupanj zaštite temeljnih prava i sloboda u odnosu na obradu osobnih podataka (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Österreichischer Rundfunk i dr., t. 70., te presudu od 16. prosinca 2008., Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia, C-73/07, Zb., str. I-9831., t. 52.).
- 23 Nadzorna tijela predviđena člankom 28. Direktive 95/46 stoga su čuvari tih temeljnih prava i sloboda i njihovo postojanje u državama članicama smatra se, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 62. Direktive 95/46, bitnim dijelom zaštite pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka.
- 24 S ciljem osiguranja takve zaštite nadzorna tijela moraju osigurati pravednu ravnotežu između poštovanja temeljnog prava na privatni život s jedne strane i interesa za koje je potrebno slobodno kretanje osobnih podataka s druge strane. Osim toga, na temelju članka 28. stavka 6. Direktive 95/46, različita nacionalna tijela pozvana su da međusobno surađuju i čak, ako je potrebno, izvršavaju svoje ovlasti na zahtjev tijela druge države članice.
- 25 Svrha jamčenja neovisnosti nacionalnih nadzornih tijela jest osigurati učinkovitost i pouzdanost nadzora nad poštovanjem odredaba o zaštiti fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka i treba se tumačiti u svjetlu tog cilja. Jamstvo nije zasnovano s ciljem dodjele posebnog statusa tim tijelima i njihovim zastupnicima, već radi jačanja zaštite fizičkih osoba i tijela na koja utječu njihove odluke. Iz toga slijedi da u izvršavanju svojih dužnosti nadzorna tijela moraju postupati objektivno i nepristrano. U tu svrhu moraju ostati slobodna od bilo kakvog vanjskog utjecaja, što uključuje izravan ili neizravan utjecaj države ili saveznih pokrajina, a ne samo utjecaj tijela koja podliježu nadzoru.
- 26 Kao treće, s obzirom na strukturu Direktive 95/46, valja je razumjeti kao ekvivalent članka 286. UEZ-a i Uredbe br. 45/2001. Oni se odnose na obradu osobnih podataka od strane institucija i tijela Europske zajednice i na slobodu kretanja tih podataka. Direktivom 95/46 također se nastoje postići ti ciljevi, ali u odnosu na obradu tih podataka unutar država članica.
- 27 Na isti način na koji nadzorna tijela postoje na nacionalnoj razini, na razini Europske zajednice također je predviđeno nadzorno tijelo koje je odgovorno za osiguranje primjene pravila o zaštiti fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka, a to je ENZP. U skladu s člankom 44. stavkom 1. Uredbe br. 45/2001, to tijelo obavlja svoje dužnosti potpuno neovisno. Člankom 44. stavkom 2. pojašnjava se pojam neovisnosti na način da se dodaje da u izvršavanju svojih dužnosti ENZP ne smije tražiti niti primati upute od ikoga.

- 28 S obzirom na činjenicu da se članak 44. Uredbe br. 45/2001 i članak 28. Direktive 95/46 zasnivaju na istom općem konceptu, te dvije odredbe valja tumačiti ujednačeno na način da neovisnost ne samo ENZP-a, već također i neovisnost nacionalnih tijela uključuje nepostojanje bilo kakvih uputa u odnosu na izvršavanje njihovih dužnosti.
- 29 Oslanjajući se na sam tekst članka 28. stavka 1. drugog podstavka Direktive 95/46 i na ciljeve i strukturu navedene direktive moguće je doći do jasnog tumačenja članka 28. stavka 1. drugog podstavka. Stoga nije potrebno uzimati u obzir razvoj te direktive niti se očitovati o argumentima Komisije i Savezne Republike Njemačke koji su u tom smislu kontradiktorni.
- 30 U svjetlu gore navedenog, članak 28. stavak 1. drugi podstavak Direktive 95/46 valja tumačiti na način da nadzorna tijela izvan javnog sektora koja su odgovorna za nadzor obrade osobnih podataka moraju uživati neovisnost koja im omogućava izvršavanje svojih dužnosti bez vanjskog utjecaja. Navedena neovisnost isključuje ne samo svaki utjecaj tijela nad kojima se provodi nadzor, već i svake upute ili svaki drugi vanjski utjecaj, izravan ili neizravan, koji bi mogao dovesti u pitanje izvršavanje zadatka odnosnih tijela, a koji se sastoji od utvrđivanja pravedne ravnoteže između zaštite prava na privatni život i slobodnog kretanja osobnih podataka.

Državna kontrola

- 31 Nadalje valja ispitati je li državna kontrola, kojoj podliježu tijela izvan javnog sektora koja su nadležna za nadzor obrade osobnih podataka u Njemačkoj, u skladu sa zahtjevom neovisnosti na način kako je definiran gore u tekstu.
- 32 Valja utvrditi da državna kontrola u bilo kojem obliku u načelu dopušta vladi pojedine savezne pokrajine ili upravnom tijelu podređenom toj vladi da izravno ili neizravno utječe na odluke nadzornih tijela ili, već ovisno o slučaju, da poništi ili zamijeni takve odluke.
- 33 Svakako valja *a priori* priznati, kao što i tvrdi Savezna Republika Njemačka, da država nastoji samo jamčiti da su akti nadzornih tijela u skladu s mjerodavnim nacionalnim odredbama i odredbama Europske zajednice te da stoga nije njezin cilj potencijalno obvezati ta tijela da provode političke ciljeve koji nisu u skladu sa zaštitom fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka i temeljnim pravima.
- 34 Međutim i dalje nije moguće isključiti da kontrolna tijela, koja su dio opće državne uprave i prema tome pod kontrolom vlade svoje savezne pokrajine, nisu u mogućnosti djelovati objektivno kada tumače i primjenjuju odredbe u vezi s obradom osobnih podataka.
- 35 Kao što ENZP napominje u svojim očitovanjima, vladi određene savezne pokrajine može biti u interesu da ne postupi u skladu s odredbama u vezi sa zaštitom osobnih podataka kada se radi o obradi takvih podataka od strane nejavnog tijela. Ta vlada može i sama biti zainteresirana strana u toj obradi ako stvarno ili potencijalno sudjeluje u obradi, na primjer u slučaju javno-privatnog partnerstva ili u slučaju javnih ugovora s privatnim sektorom. Ta vlada također može imati i poseban interes ako joj je potrebno ili tek korisno imati pristup bazama podataka kako bi obavila određene zadaće, a posebno za potrebe oporezivanja ili kaznenog progona. Osim toga, ta vlada

također može davati prednost gospodarskim interesima u primjeni odredaba o zaštiti fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka od strane određenih trgovačkih društava koja su gospodarski važna za saveznu pokrajinu ili regiju.

- 36 Osim toga, valja naglasiti da je već sama opasnost da bi kontrolna tijela mogla provoditi politički utjecaj nad odlukama nadzornih tijela dovoljna da ugrozi neovisno izvršavanje njihovih zadataka od strane nadzornih tijela. Kao prvo, kao što je istaknula Komisija, mogla bi postojati „očekivana poslušnost” tih tijela u odnosu na praksu kontrolnih tijela u donošenju odluka. Kao drugo, za potrebe uloge koju su usvojila odnosna tijela kao čuvari prava na privatni život, potrebno je da njihove odluke, te prema tome i sama tijela, budu izvan svake sumnje u njihovu pristranost.
- 37 S obzirom na gore navedeno, valja utvrditi da državna kontrola nad njemačkim nadzornim tijelima odgovornim za nadzor obrade osobnih podataka izvan javnog sektora nije u skladu sa zahtjevom neovisnosti kako je definiran u točki 30. ove presude.

Načela prava Zajednice na koja se poziva Savezna Republika Njemačka

- 38 Savezna Republika Njemačka navodi da bi bilo suprotno različitim načelima prava Europske zajednice da se zahtjev neovisnosti iz članka 28. stavka 1. drugog podstavka Direktive 95/46 tumači na način kojim bi se obvezala ta država članica da se odrekne svojeg provjerenog i učinkovitog sustava kontrole nadzornih tijela u vezi s obradom osobnih podataka izvan javnog sektora.
- 39 Kao prvo, odnosna država članica mišljenja je da načelo demokracije posebno isključuje široko tumačenje takvog zahtjeva neovisnosti.
- 40 Tim je načelom, koje je sadržano ne samo u njemačkom ustavu, već također i u članku 6. stavku 1. UEU-a predviđeno da uprava podliježe uputama vlade koja odgovara svojem parlamentu. Prema tome, zakonitost intervencija u odnosu na prava građana i poduzetnika mora biti predmet kontrole nadležnog ministra. Budući da nadzorna tijela nadležna za zaštitu fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka imaju određene ovlasti intervencije u odnosu na građane i tijela izvan javnog sektora na temelju članka 28. stavka 3. Direktive 95/46, apsolutno je potrebna jača kontrola zakonitosti njihovih djelatnosti putem instrumenata za nadzor zakonitosti ili merituma.
- 41 U tom pogledu valja podsjetiti da je načelo demokracije dio prava Europske zajednice i da je izričito uključeno u članak 6. stavak 1. UEU-a kao jedan od temelja Europske unije. Kao jedno od načela koje je zajedničko državama članicama treba ga uzeti u obzir kada se tumače akti sekundarnog prava kao što je članak 28. Direktive 95/46.
- 42 Navedeno načelo ne isključuje postojanje javnih tijela izvan klasične hijerarhijske uprave i više ili manje neovisnih o vladi. Postojanje i uvjeti rada takvih tijela u državama članicama regulirani su zakonima ili u nekim državama čak i ustavom te su takva tijela dužna postupati u skladu sa zakonom podložno kontroli nadležnih sudova. Takva neovisna upravna tijela, koja postoje i u njemačkom pravosudnom sustavu, često imaju regulatorne funkcije ili obavljaju zadaće koje moraju biti slobodne od političkog utjecaja, no još uvijek moraju postupati u skladu sa zakonom podložno

- kontroli nadležnih sudova. To je upravo slučaj u odnosu na zadaće nadzornih tijela u vezi sa zaštitom podataka.
- 43 Točno je da je nepostojanje svakog parlamentarnog utjecaja nad takvim tijelima nezamislivo. Međutim, valja napomenuti da Direktivom 95/46 ni na koji način nije predviđeno da takvo nepostojanje parlamentarnog utjecaja bude obvezno za države članice.
 - 44 Dakle, kao prvo, osobe koje upravljaju nadzornim tijelima može imenovati parlament ili vlada. Kao drugo, zakonodavac može definirati ovlasti tih tijela.
 - 45 Osim toga, zakonodavac može nametnuti obvezu nadzornim tijelima da parlamentu podnose izvješća o svojim aktivnostima. U tom smislu moguća je usporedba s člankom 28. stavkom 5. Direktive 95/46 kojim se predviđa da svako nadzorno tijelo redovito sastavlja izvješće o svojim aktivnostima koje se javno objavljuje.
 - 46 S obzirom na gore navedeno, davanje statusa neovisnosti od opće uprave nadzornim tijelima nadležnima za zaštitu fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka izvan javnog sektora ne lišava samo po sebi odnosna tijela njihovog demokratskog legitimiteta.
 - 47 Kao drugo, načelom dodjeljivanja nadležnosti iz članka 5. prvog stavka UEZ-a, a na koje se također poziva Savezna Republika Njemačka, Zajednica se obvezuje djelovati u granicama nadležnosti koje su joj dodijeljene i ciljeva koji su joj povjereni Ugovorom o EZ-u.
 - 48 Savezna Republika Njemačka ističe u tom smislu da neovisnost nadzornih tijela u odnosu na nadređena upravna tijela ne može biti predviđena na temelju članka 100.a Ugovora o EZ-u na kojem se temelji Direktiva 95/46.
 - 49 Tom se odredbom ovlašćuje zakonodavca Zajednice da donosi mjere za poboljšanje uvjeta za uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta te one moraju uistinu imati taj cilj kojim se doprinosi uklanjanju prepreka gospodarskim slobodama koje su zajamčene Ugovorom o EZ-u (vidjeti u tom smislu osobito presude od 5. listopada 2000., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-376/98, Zb., str. I-8419., t. 83., 84. i 95.; od 10. prosinca 2002., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, Zb., str. I-11453., t. 60., te od 2. svibnja 2006., Parlament/Vijeće, C-436/03, Zb., str. I-3733., t. 38.).
 - 50 Kao što je već navedeno, neovisnost nadzornih tijela u mjeri u kojoj moraju biti neovisna o bilo kojem vanjskom utjecaju koji bi mogao utjecati na njihove odluke bitan je čimbenik s obzirom na ciljeve Direktive 95/46. Ta je neovisnost potrebna u svim državama članicama kako bi se stvorila jednaka razina zaštite osobnih podataka i na taj način doprinijelo slobodnom kretanju podataka, koje je potrebno za uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta.
 - 51 S obzirom na gore navedeno, široko tumačenje zahtjeva neovisnosti nadzornih tijela ne prelazi granice ovlasti dodijeljene Europskoj zajednici člankom 100.a Ugovora o EZ-u koji predstavlja pravni temelj za Direktivu 95/46.

- 52 Kao treće, Savezna Republika Njemačka poziva se na načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u stavku 2. i 3. članka 5. UEZ-a te na načelo suradnje u dobroj vjeri između država članica i institucija Zajednice iz članka 10. UEZ-a.
- 53 Ona podsjeća posebno na stavak 7. Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti koji je u prilogu Ugovoru o EU-u i Ugovoru o EZ-u na temelju Ugovora iz Amsterdama, sukladno kojem, ne dovodeći u pitanje pravo Zajednice, treba paziti na poštovanje utvrđenih nacionalnih aranžmana i organizaciju i funkcioniranje pravnih sustava država članica.
- 54 Ne bi bilo u skladu s tim zahtjevom da se Saveznu Republiku Njemačku obveže da usvoji sustav koji je stran njezinom pravnom sustavu te time napusti učinkovit nadzorni sustav koji postoji već skoro 30 godina i koji je predstavljao model za zakonodavstvo kojim se uređuje zaštita podataka daleko izvan nacionalnih okvira.
- 55 Takva argumentacija ne može se uvažiti. Kao što je navedeno u točkama od 21. do 25. i u točki 50. ove presude, tumačenje zahtjeva neovisnosti iz članka 28. stavka 1. drugog podstavka Direktive 95/46 na način da isključuje državnu kontrolu ne prelazi ono što je potrebno za postizanje ciljeva Ugovora o EZ-u.
- 56 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da određivanjem da tijela nadležna za nadzor obrade osobnih podataka koju provode nejavna tijela i poduzetnici na koje se primjenjuje javno pravo i koji se natječu na tržištu u različitim saveznim pokrajinama podliježu državnoj kontroli te je na taj način neispravno prenijela zahtjev da ta tijela obavljaju svoje zadaće „potpuno neovisno”, Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 28. stavka 1. drugog podstavka Direktive 95/46.

Troškovi

- 57 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova, ako je postavljen takav zahtjev. Budući da je Komisija podnijela takav zahtjev, Saveznoj Republici Njemačkoj, koja nije uspjela u svom tužbenom zahtjevu, treba naložiti snošenje troškova.
- 58 ENZP će snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Određivanjem da tijela nadležna za nadzor obrade osobnih podataka koju provode nejavna tijela i poduzetnici na koje se primjenjuje javno pravo i koji se natječu na tržištu (öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen) u različitim saveznim pokrajinama podliježu državnoj kontroli, te je na taj način neispravno prenijela zahtjev da ta tijela obavljaju svoje funkcije „potpuno neovisno”, Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 28. stavka 1. drugog podstavka 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.

2. Saveznoj Republici Njemačkoj nalaže se plaćanje troškova Komisije.

3. Europski nadzornik za zaštitu podataka će snositi svoje troškove.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački

RADNI PRIJEVOD