



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Translation already published on the official website of the Polish Supreme Administrative Court] - Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Supreme Administrative Court for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego] - Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Naczelny Sąd Administracyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

WIELKA IZBA

**SPRAWA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY I SATAMEDIA
OY przeciwko FINLANDII**

(Skarga nr 931/13)

WYROK
[wyciąg]

STRASBURG

27 czerwca 2017 r.

Niniejszy wyrok jest ostateczny, ale może podlegać korekcie wydawniczej.

**W sprawie Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy
przeciwko Finlandii,**

Europejski Trybunał Praw Człowieka, zasiadając jako Wielka Izba
w składzie:

András Sajó, *Przewodniczący*,
İşıl Karakaş,
Angelika Nußberger,
Ganna Yudkivska,
Luis López Guerra,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Kristina Pardalos,
Vincent A. De Gaetano,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Helen Keller,
Aleš Pejchal,
Jon Fridrik Kjølbro,
Síofra O’Leary,
Carlo Ranzoni,
Armen Harutyunyan,
Pauliine Koskelo,
Marko Bošnjak, *sędziowie*,

oraz Lawrence Early, Radca prawny [*Jurisconsult*] ,

po obradach na posiedzeniach niejawnych w dniach 14 września 2016 r.
i 5 kwietnia 2017 r.,

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w drugiej
z wymienionych dat:

POSTĘPOWANIE

[Paragrafy 1- 7 wyroku pominięto]

FAKTY

*[Paragrafy 8-82 wyroku pominięte i zastąpione tłumaczeniem poniższego
streszczenia przygotowanego przez Kancelarię Europejskiego Trybunału
Praw Człowieka]*

Streszczenie stanu faktycznego¹:

Pierwsza skarżąca spółka (Satakunnan Markkinapörssi Oy) wydała dziennik przedstawiający informacje na temat podlegających opodatkowaniu dochodach i majątku podatników fińskich. Informacje te, zgodnie z prawem, były informacją publiczną. Druga skarżąca spółka (Satamedia Oy) oferowała usługę przekazywania informacji o opodatkowaniu w postaci wiadomości tekstowych (SMS).

W kwietniu 2003 r. Rzecznik ds. Ochrony Danych wniósł do Rady Ochrony Danych o ograniczenie skarżącym spółkom [możliwości] przetwarzania danych podatkowych w sposób oraz w zakresie, w jakim tego dokonywały w roku 2002 oraz przysyłania takich danych w postaci usługi tekstowej (SMS). Rada Ochrony Danych oddaliła wniosek Rzecznika, uzasadniając to tym, iż skarżące spółki angażowały się w działalność dziennikarską, a zatem przysługiwała im derogacja na mocy art. 2 ust. 5 ustawy o danych osobowych. Sprawa ta następnie została wniesiona przed Najwyższy Sąd Administracyjny, który w lutym 2007 r. wniósł o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie interpretacji unijnej dyrektywy o ochronie danych². W swoim wyroku z dnia 16 grudnia 2008 r. TSUE orzekł, że działania dotyczące danych z dokumentów znajdujących się w domenie publicznej zgodnie z prawem krajowym mogą być zakwalifikowane jako „działalność dziennikarska”, jeżeli ich przedmiotem jest ujawnienie opinii publicznej informacji, opinii lub idei, niezależnie od medium użytego do przesyłu. We wrześniu 2009 r. Najwyższy Sąd Administracyjny nakazał Radzie Ochrony Danych, by zakazała przetwarzania danych podatkowych w sposób oraz w zakresie, w jakim realizowały to skarżące spółki w 2002 r. Odnosząc, że TSUE stwierdził, że czynnikiem decydującym było ocenienie, czy publikacja była elementem debaty publicznej lub też czy jej celem było zaspokojenie ciekawości czytelników, Najwyższy Sąd Administracyjny uznał, że publikacja całej bazy danych zebranej na potrzeby dziennikarskie oraz przysyłanie informacji w usłudze tekstowej (SMS) nie mogła być uznana za działalność dziennikarską.

W postępowaniu na podstawie Konwencji [o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności] skarżące spółki zarzucały, między innymi, naruszenie art. 10 Konwencji. W wyroku z dnia 21 lipca 2015 r. Izby Trybunał uznał, liczbą głosów sześciu do jednego, że nie miało miejsca

¹ Źródło: Nota informacyjna na temat orzecznictwa Trybunału nr 208, czerwiec 2017 r. (*Information Note 208. Case-law of the European Court of Human Rights, June 2017*).

² Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych [przyp. tłum.].

naruszenie wspomnianego postanowienia. W dniu 14 grudnia 2015 r. sprawę przekazano do Wielkiej Izby na wniosek skarżących.]

PRAWO

I. ZASTRZEŻENIA WSTĘPNE RZĄDU

83. Rząd podniósł dwa zastrzeżenia wstępne dotyczące rzekomego przekroczenia przez skarżące spółki sześciomiesięcznego terminu na złożenie skargi oraz braku ich statusu ofiary.

A. Termin sześciomiesięczny

84. Przed Wielką Izbą Rząd powtórzył zastrzeżenie wstępne podniesione przed Izbą, a mianowicie, że skargi z art. 6 ust. 1 i art. 10 Konwencji nie zostały złożone w terminie sześciu miesięcy w odniesieniu do pierwszego postępowania, zgodnie z wymogiem art. 35 ust. 1 Konwencji (zob. paragrafy 13-22 powyżej). Ponieważ przedmiot dwóch postępowań nie był taki sam, niniejsza sprawa w konsekwencji obejmowała dwa odrębne postępowania: pierwsze postępowanie dotyczące kwestii, czy skarżące spółki przetwarzały dane osobowe dotyczące opodatkowania niezgodnie z prawem, i drugie postępowanie dotyczące wydania nakazów w sprawie przetwarzania danych osobowych. W rezultacie, w opinii Rządu, w odniesieniu do pierwszego postępowania skarga powinna być uznana za niedopuszczalną na podstawie art. 35 ust. 1 i 4 Konwencji.

85. Skarżące spółki argumentowały, że pierwotnym celem Rzecznika ds. Ochrony Danych było uzyskanie nakazu uniemożliwiającego skarżącym spółkom publikowanie *Veropörssi*. Jako że nie zostało to osiągnięte do drugiego etapu, postępowań nie można rozdzielić na dwa oddzielne, każde z odrębnymi i niezależnymi środkami krajowymi. Podczas gdy Najwyższy Sąd Administracyjny skierował sprawę z powrotem do Rady Ochrony Danych we wrześniu 2009 r., mógł zamiast tego wydać nakaz bezpośrednio, bez takiego skierowania sprawy. Skarżące spółki argumentowały zatem, że ich skargi z art. 6 ust. 1 i art. 10 Konwencji zostały wniesione w przepisany termin sześciu miesięcy.

86. Jak odnotowała Izba, pierwszy etap postępowania zakończył się 23 września 2009 r., kiedy to Najwyższy Sąd Administracyjny uchylił orzeczenia sądów niższej instancji i skierował sprawę z powrotem do Rady Ochrony Danych. Jako że sprawa została z powrotem skierowana do Rady Ochrony Danych, nie wydano prawomocnego orzeczenia, ale trwała druga tura postępowania. Postępowanie krajowe zakończyło się prawomocnie

w dniu 18 czerwca 2012 r., kiedy to Najwyższy Sąd Administracyjny wydał drugie i ostateczne orzeczenie w sprawie (zob. paragraf 28 powyżej).

87. Podobnie jak Izba, Wielka Izba uważa, że ponieważ w sprawie wydano tylko jedno prawomocne orzeczenie, przeprowadzono tylko jedno postępowanie na potrzeby określenia sześciomiesięcznego terminu składania skarg z art. 35 ust. 1, mimo że sprawę rozpatrywano dwa razy na różnych poziomach wymiaru sprawiedliwości.

88. W tych okolicznościach pierwsze zastrzeżenie wstępne Rządu musi zostać oddalone, a skargi z art. 6 ust. 1 i art. 10 Konwencji muszą być uznane za złożone w terminie.

B. Brak statusu ofiary

89. W trakcie rozprawy przed Wielką Izbą Rząd podniósł, po raz pierwszy, dodatkowe zastrzeżenie wstępne oparte na fakcie, że w dniu 15 marca 2016 r., po tym jak sprawę przekazano do Wielkiej Izby, ogłoszono upadłość pierwszej skarżącej spółki ze skutkiem takim, iż nie ma ona statusu ofiary na potrzeby art. 34 Konwencji.

90. Trybunał zauważa, że zastrzeżenie Rządu opiera się na założeniu, że pierwsza skarżąca spółka oraz jej majątek były od tej daty zarządzane przez syndyka oraz że ta zmiana statusu prawnego pozbawiła spółkę statusu ofiary.

91. Należy zauważyć, że dopiero we wrześniu 2016 r. Rząd poinformował Trybunał o tej kwestii. Skarżące spółki, ze swojej strony, poinformowały Trybunał dopiero na dzień przed rozprawą o postępowaniu upadłościowym i o zdolności ich pełnomocnika do reprezentowania ich na rozprawie, która odbyła się 14 września 2016 r.

92. Trybunał wskazuje, zgodnie z Regulą 55 Regulaminu Trybunału, że „wszelkie zarzuty niedopuszczalności muszą, w zakresie, w jakim pozwala na to ich charakter i okoliczności, być podniesione przez pozwaną Układającą się Stronę w uwagach wniesionych na piśmie lub ustnie na temat dopuszczalności skargi...”. Jednakże decyzję o dopuszczalności skargi przyjęto w dniu 21 lipca 2015 r., kiedy to fakt, na którym opiera się zastrzeżenie Rządu, nie miał jeszcze miejsca. A zatem Rząd nie miał możliwości przestrzegać terminu określonego w Regule 55.

93. Trybunał nie widzi potrzeby ustalania, czy Rząd został pozbawiony możliwości (*estoppel*) wniesienia tego zastrzeżenia teraz wskutek opóźnienia we wniesieniu go (zob. paragrafy 89-91 powyżej), jako że w każdym razie stwierdza, że dotyczy to kwestii, która mieści się w kompetencji Trybunału i nic nie stoi na przeszkodzie, by zbadał on ją z urzędu (zob. np. *R.P. i Inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr 38245/08, § 47, 9 października 2012 r.; oraz *Buzadji przeciwko Republice Mołdawii* [WI], nr 23755/07, § 70, ECHR 2016 (fragmenty)).

94. Syndyk masy upadłościowej nie sprzeciwiał się kontynuowaniu przez spółkę prowadzenia sporu przed Trybunałem, jak wskazał w piśmie przekazanym do Trybunału w dzień poprzedzający rozprawę. Mając na uwadze fakt, iż zgodnie z prawem fińskim pierwsza skarżąca spółka nadal istnieje jako odrębna osoba prawna, choć znajduje się w zarządzie upadłościowym, Trybunał uważa, że nadal może ona rościć sobie prawo do statusu ofiary zarzucanego naruszenia art. 6 ust. 1 i art. 10 Konwencji.

95. W rezultacie, drugie zastrzeżenie wstępne Rządu również zostaje oddalone.

II. ZARZUT NARUSZENIA ART. 10 KONWENCJI

96. Skarżące spółki skarżyły się, że ich prawo do wolności wyrażania opinii chronione przez art. 10 ust. 1 Konwencji zostało naruszone w sposób, który nie jest uzasadniony zgodnie z ustępem 2 wspomnianego artykułu. Zbiór danych podatkowych nie był nielegalny sam w sobie, a zbierane i publikowane informacje były dostępne publicznie. Nie naruszono prawa do prywatności osób indywidualnych.

97. Art. 10 Konwencji brzmi następująco:

„1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsięwzięciom radiowych, telewizyjnym lub kinematograficznym.

2. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.”

A. Wyrok Izby

98. Izba uznała, iż doszło do ingerencji w prawo skarżących spółek do przekazywania informacji, lecz że ingerencja ta była „przewidziana przez ustawę” i realizowała uprawniony cel ochrony dobrego imienia lub praw innych osób. Jeśli chodzi o niezbędność tej ingerencji w społeczeństwie demokratycznym, Izba odnotowała, że przedmiotowe dane podatkowe były już dostępne publicznie w Finlandii i jako takie były informacjami o znaczeniu publicznym. Informacje te pochodziły bezpośrednio od organów podatkowych i nie ma żadnych dowodów, według Izby, ani żadnych zarzutów, odnoszących się do błędów faktycznych,

nieprawdziwych informacji lub złej wiary po stronie skarżących spółek. Jedyną problematyczną kwestią dla organów krajowych i sądów był sposób i zakres, w jakim informacje mogły być publikowane.

99. Izba odnotowała, że po otrzymaniu orzeczenia TSUE wydanego w trybie prejudycjalnym, Najwyższy Sąd Administracyjny stwierdził, że publikacja całej bazy danych zawierającej dane osobowe zebrane w celach dziennikarskich nie może być uznana za działalność dziennikarską. Uznał, że interes publiczny nie wymaga publikacji danych osobowych w zakresie zaobserwowanym w przedmiotowej sprawie. To samo dotyczyło usługi tekstowej (SMS). Izba zauważyła, że w swojej analizie Najwyższy Sąd Administracyjny przyłożył wagę zarówno do prawa skarżących spółek do wolności wyrażania opinii oraz do prawa do poszanowania życia prywatnego tych podatników, których informacje podatkowe zostały opublikowane. Zrównoważył te interesy w swoich rozważaniach, interpretując wąsko – zgodnie z wyrokiem TSUE w sprawie potrzeby ścisłej interpretacji derogacji dotyczącej celów dziennikarskich – wolność wyrażania opinii skarżących spółek w celu chronienia prawa do prywatności. Izba uznała, że to uzasadnienie jest akceptowalne. Według Izby Trybunał w takich okolicznościach wymaga poważnych powodów, by zastąpić własnymi poglądami poglądy sądów krajowych.

100. W odniesieniu do sankcji nałożonych przez organy krajowe Izba zauważyła, że skarżącym spółkom co do zasady nie zabroniono publikowania przedmiotowych informacji całkowicie, lecz tylko do pewnego stopnia. Ich decyzja o zakończeniu działalności gospodarczej nie była zatem bezpośrednią konsekwencją działań podjętych przez sądy krajowe i organy, lecz decyzją gospodarczą podjętą przez skarżące spółki samodzielnie.

B. Wnioski stron składane do Wielkiej Izby

1. Skarżące spółki

101. Skarżące spółki utrzymywały, że orzeczenia krajowe uniemożliwiły im przekazywanie informacji i w rezultacie „całkowicie” uniemożliwiły im realizowanie ich działalności publicystycznej. Rzeczona ingerencja przyjęła formę uprzedniego zakazu. W dniu 1 listopada każdego roku, kiedy to rejestry podatkowe za poprzedni rok stawały się publiczne, szereg gazet i innych mediów publikowało dane podatkowe osób w formatach papierowych i elektronicznych. Niczym nie różniło się to od działalności, jakiej podejmowały się skarżące spółki, poza ilością publikowanych danych. Większość osób, których dane były w ten sposób dostępne, nie były znane publicznie i pochodziły z różnych grup społecznych i zawodów. Nigdy nie zwracano szczególnej sądowej uwagi na tożsamość osób, których nazwiska oraz kwoty dochodu przed opodatkowaniem zostały

opublikowane. Podobnie działalność innych mediów nigdy nie była przedmiotem kontroli Rzecznika ds. Ochrony Danych.

102. Skarżące spółki argumentowały, że ta ingerencja w ich prawo do wolności wyrażania opinii nie była „przewidziana przez ustawę”. Publikowanie danych podatkowych było w szczególności zaakceptowane przez fińskiego ustawodawcę. Prace przygotowawcze dotyczące ustawy o ujawnianiu publicznym i poufności danych podatkowych sugerowały, że publikowanie takich danych odbywało się od lat i służyło celom społecznym. W trakcie przygotowań wspomnianej ustawy odbyła się szeroko zakrojona debata, w trakcie której oceniono zalety i wady publikowania danych podatkowych, a ustawodawca ostatecznie zdecydował o utrzymaniu dostępu publicznego do takich danych. Ustawa o danych osobowych nie miała na celu ograniczenia działalności publicystycznej. W trakcie prac przygotowawczych stwierdzono, że status prawny przedmiotowych danych miał pozostać niezmieniony. Derogacja na cele dziennikarskie miała być stosowana do baz danych, które były zaprojektowane na potrzeby publikowania, tak aby uniemożliwić nawet pośrednie uprzednie ograniczenia wolności wyrażania opinii. Możliwe naruszenia prywatności miały być badane i rozstrzygane *ex post facto*. Na tej podstawie skarżące spółki argumentowały, że ingerencja ta nie była „przewidziana przez ustawę” w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konwencji.

103. Skarżące spółki również argumentowały, że ingerencja nie była „niezbędna w społeczeństwie demokratycznym”. Nie podnoszono nigdy kwestii dotyczących poprawności informacji, a jedynie ich ilości. Kryteria równowagi stosowane przez Trybunał funkcjonują najlepiej tam, gdzie chodzi o prywatność jednej lub dwóch zainteresowanych osób. W takich sytuacjach dane dotyczące konkretnych osób otrzymują priorytet. W przypadku publikacji w taki sam sposób tysięcy nazwisk informacje dotyczące konkretnej osoby „wtapiają się”. Publikowanie takich danych nie bardzo może naruszać czyjąkolwiek prywatność. W takich sytuacjach należy stosować innego rodzaju kryteria równowagi, tak aby lepiej uwzględnić charakter masowego publikowania danych, a mianowicie kryterium ochrony prywatności dużych populacji. Dodatkowo, jeżeli inne media publikowały dane podatkowe dotyczące, przykładowo, 150 000 osób, nigdy nie proszono, by informacje te były postrzegane w świetle kryteriów równowagi Trybunału. Dopiero kiedy spółki skarżące opublikowały 1,2 miliona nazwisk, kryteria te zaczęły mieć zastosowanie.

104. Kwestia interesu publicznego została zbadana, kiedy uchwalono ustawę o ujawnianiu publicznym i poufności danych podatkowych. Według skarżących spółek, publiczny dostęp do danych podatkowych umożliwił opinii publicznej obserwowanie wyników polityk podatkowych oraz tego, jak zmieniały się różnice w dochodach i zamożności, dla przykładu, pomiędzy różnymi regionami, zawodami i płciami. Umożliwiła również nadzór ze strony fińskiej administracji podatkowej, jako że jednostki

zgłaszały podejrzenia dotyczące unikania podatków bezpośrednio do organu podatkowego. W samym 2015 r. organ podatkowy otrzymał 15 000 takich zgłoszeń. Skarżące spółki argumentowały zatem, iż równowaga pomiędzy rejestrami podatkowymi publicznymi i podlegającymi publikacji po jednej stronie a ochroną prywatności po drugiej stronie została osiągnięta przez fińskiego ustawodawcę. A zatem organom krajowym nie pozostawiono marginesu oceny – lub też pozostawiono bardzo wąski margines oceny. Nie było zatem potrzeby ponownego równoważenia. W przeciwieństwie do sprawy *Fressoz i Roire przeciwko Francji*, [WI], nr 29183/95, ECHR 1999-I, dane podatkowe w przedmiotowej sprawie zostały uzyskane zgodnie z prawem przez skarżące spółki z publicznych rejestrów podatkowych w taki sam sposób, jak dokonać tego może każdy inny członek opinii publicznej. Skutek dla prywatności osoby nie może w żaden znaczący sposób być różny zależnie od tego, czy informacja została otrzymana od skarżących spółek, innych mediów, czy za pośrednictwem usługi telefonicznej obsługiwanej przez sam organ podatkowy. Jako że informacje były dostępne powszechnie, ich publikacja nie mogła naruszać niczyjej prywatności.

105. Odwołując się do definicji działalności dziennikarskiej wskazanej w projekcie unijnego rozporządzenia ogólnego w sprawie ochrony danych osobowych, skarżące spółki argumentowały, że ich działalność publicystyczna powinna być traktowana jak dziennikarstwo. Rozumowanie Najwyższego Sądu Administracyjnego było sprzeczne z tą definicją, co musiało zagrozić samej idei wolności wyrażania opinii. Mając na uwadze warunki wyroku Najwyższego Sądu Administracyjnego, należy zapytać, ile informacji musi zostać opublikowane, aby przekroczyć limit pomiędzy informacjami podlegającymi a niepodlegającymi publikacji. Ilość oraz sposób, w jaki dane podatkowe mogą być publikowane zgodnie z prawem, według skarżących spółek, nigdy nie zostały określone. Sąd krajowy nie wziął pod uwagę kryteriów równowagi z orzecznictwa Trybunału, rozważając wyłącznie kryterium interesu publicznego. W każdym razie nie powinien istnieć górny limit ilościowy informacji podlegających publikacji.

2. Rząd

106. Rząd zgodził się, co do zasady, z ustaleniem Izby, iż nie miało miejsca naruszenie, lecz podniósł, że nie doszło do ingerencji w prawo skarżących spółek do przekazywania informacji. Skarżące spółki nadal mogły zbierać i publikować publiczne dane podatkowe, pod warunkiem że przestrzegały wymogów przepisów prawa o ochronie danych.

107. W przypadku gdyby Trybunał uznał, że ingerencja miała miejsce, Rząd zgodził się z ustaleniem Izby, że ingerencja była przewidziana przez ustawę i realizowała uprawniony cel chronienia dobrego imienia lub praw innych osób. Jeśli chodzi o dalsze pytanie, czy ingerencja była niezbędna

w społeczeństwie demokratycznym, Rząd podzielił pogląd Izby, że ogólny przedmiot [sprawy], tj. dane podatkowe dotyczące dochodu osób fizycznych podlegającego opodatkowaniu, jest kwestią interesu publicznego. Dane podatkowe były publicznie dostępne w Finlandii, lecz dostęp do nich oraz ich wykorzystanie musiało być zgodne z ustawą o danych osobowych oraz ustawą o jawności działań rządu. Dostępu publiczny do takich informacji nie oznacza, że takie informacje mogą być zawsze publikowane. Poszanowanie dla danych osobowych i prywatności na podstawie art. 8 Konwencji wymaga, by ujawnienie takich informacji podlegało pewnym kontrolom.

108. Rząd podkreślił, że skarżące spółki wnioskowały o przedmiotowe dane do Krajowej Rady Podatkowej w latach 2000 i 2001. Na podstawie opinii otrzymanej przez Radę od Rzecznika ds. Ochrony Danych Rada poprosiła, by skarżące spółki przedstawiły dalsze informacje dotyczące ich wniosku, oraz wskazała, że dane nie mogą być ujawnione, jeżeli metody publikowania *Veropörssi* nie ulegną zmianie. Skarżące spółki następnie wycofały swój wniosek, wyjaśniając, że przedstawią informacje Rzecznikowi ds. Ochrony Danych oraz Krajowej Radzie Podatkowej w kolejnym roku, czego nigdy nie zrobiły. Zamiast tego zatrudniły osoby do zbierania danych podatkowych ręcznie w lokalnych urzędach podatkowych.

109. Rząd wskazał, iż zgodnie z Wytycznymi dla Dziennikarzy, które obowiązywały w przedmiotowym czasie, prawo do prywatności miało również zastosowanie do publikacji dokumentów publicznych czy też innych informacji pochodzących ze źródeł publicznych. Wytyczne jasno wskazywały, że publiczna dostępność informacji nie oznacza, że mogą być swobodnie publikowane.

110. Rząd wskazał, iż jak to jasno wskazały sądy krajowe, sposób i zakres publikacji są istotne. Dane publikowane w *Veropörssi* obejmowały dane dotyczące 1,2 miliona osób, nieomal jedną trzecią wszystkich podatników w Finlandii. Inne media w Finlandii publikowały dane podatkowe dotyczące od 50 000 do 100 000 osób rocznie, co stanowiło znacznie mniejszą ilość danych niż w przypadku skarżących spółek. Spółki te publikowały, bez przeprowadzania jakichkolwiek analiz, dane osób o niskich lub średnich dochodach, które nie były osobami publicznymi i nie zajmowały żadnych istotnych stanowisk w społeczeństwie. A zatem ich działalności publikacyjnej nie można było postrzegać jako dziennikarstwa informacyjnego, którego celem było wyciąganie wniosków z takich danych i zwracanie uwagi na kwestie mające znaczenie dla interesu publicznego na potrzeby debaty publicznej. Taki rodzaj publikowania nie przyczyniał się do debaty publicznej w sposób, który przewyższał interes publiczny w postaci ochrony przetwarzania danych osobowych w opisanym zakresie; głównie zaspokajał ciekawość czytelników. Skarżącym spółkom

nie uniemożliwiono publikowania danych podatkowych jako takich ani uczestniczenia w debacie publicznej w kwestii mającej znaczenie ogólne.

111. Jeżeli interes publiczny w postaci zapewnienia transparentności danych podatkowych wymaga możliwości ich ujawnienia przez, przykładowo, publikowanie danych przez media, Rząd prezentował pogląd, że cel ten mógłby być osiągnięty bez przetwarzania danych osobowych w zakresie zabronionym ustawą o ochronie danych i dyrektywą o ochronie danych. Niniejsza sprawa różni się od sprawy *Fressoz i Roire przeciwko Francji*, cyt. powyżej, w której publikacja danych dotyczyła jednej osoby mającej kluczowe znaczenie w debacie publicznej na temat społecznie istotnej kwestii. Wbrew zarzutom skarżących spółek przedmiotowa sprawa nie była abstrakcyjna i hipotetyczna. Osoby prywatne odczuły skutki ich działalności: w latach 2000 - 2010 Rzecznik ds. Ochrony Danych otrzymał szereg skarg wnoszących o jego interwencję. Istniała zatem społeczna presja, by chronić życie prywatne na mocy art. 8 Konwencji.

112. W zakresie interpretacji dyrektywy o ochronie danych TSUE odnotował w swoim orzeczeniu prejudycjalnym w przedmiotowej sprawie, iż niezbędne było interpretowanie pojęcia dziennikarstwa szeroko, oraz że derogacje i ograniczenia w odniesieniu do ochrony danych miały zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim było to ściśle niezbędne. Skarżącym spółkom nigdy nie uniemożliwiono publikowania danych podatkowych ogółem. Mogły, gdyby chciały, skorygować swoje działania tak, by były one zgodne z ustawą o danych osobowych.

113. W odniesieniu do marginesu oceny Rząd podkreślił, podobnie jak Izba, że Trybunał potrzebowałby poważnych powodów, by zastąpić własnymi poglądami poglądy sądów krajowych. Sądy krajowe działały w ramach marginesu oceny, jakim dysponowały, i ustaliły sprawiedliwą równowagę pomiędzy konkurencyjnymi interesami w przedmiotowej sprawie. Ingerencja, o której mowa w skardze, była „niezbędna w społeczeństwie demokratycznym” i nie doszło do naruszenia art. 10 Konwencji.

C. Uwagi stron trzecich

1. *The European Information Society Institute [Europejski Instytut Społeczeństwa Informacyjnego]*

114. Europejski Instytut Społeczeństwa Informacyjnego odnotował, iż dziennikarstwo informacyjne obejmuje udostępnianie już istniejących informacji w taki sposób, by były one bardziej przydatne dla opinii publicznej. Przetwarzanie i analizowanie dostępnych danych na konkretny temat jest również istotnym działaniem dziennikarskim samo w sobie. Usunięcie ochrony z art. 10 w stosunku do publikacji baz danych przez dziennikarzy zagroziłoby ochronie, jaka powinna być zapewniana

dla szerokiego zakresu działań, w jakie angażują się dziennikarze, by przekazywać informacje opinii publicznej. Jeżeli wykorzystanie nowych technologii nie mogłoby być chronione z mocy art. 10, prawo do przekazywania informacji i do ich otrzymywania byłoby poważnie ograniczone.

115. Tradycyjne kryteria definiowania limitów dotyczących ilości informacji, jakie mogą być publikowane i przetwarzane przez podmioty [osoby] prywatne, nie są odpowiednie do równoważenia napięć spowodowanych przez dziennikarstwo informacyjne. Czynniki równowagi użyte uprzednio przez Trybunał nie były przydatne w sprawach takich jak ta. Kiedy dziennikarze udostępniają dane w interesie publicznym, ich działania powinny być wspierane w społeczeństwie obywatelskim – a nie uciszane. Europejski Instytut Społeczeństwa Informacyjnego zasugerował zatem, że Trybunał mógłby przeanalizować ponownie swoją metodę stosowania istniejącego orzecznictwa w sprawach, gdzie dziennikarze przetwarzają informacje w celu przekazywania ich opinii publicznej. Należy rozszerzyć ochronę z art. 10 na innowacyjne formy dziennikarstwa i uznać, że standard ustalania, w jaki sposób art. 10 chroni dziennikarzy zaangażowanych w przetwarzanie danych, mógłby mieć istotne konsekwencje.

2. NORDPLUS Law and Media Network [Sieć prawnicza i medialna NORDPLUS]

116. Sieć NORDPLUS zauważyła, że ważne jest, by Trybunał opracował zasady dotyczące wolności wyrażania opinii w świetle warunków dzisiejszych oraz rozważył, jak ustalone zasady stosują się w kontekście mediów cyfrowych. Wiele wytycznych ONZ, UE i OECD powoływały się na neutralność mediów i technologii przy zajmowaniu się środowiskiem mediów cyfrowych. Przedmiotowa sprawa oferowała kluczową możliwość zrewidowania obecnej definicji „dziennikarza”. Wytyczne UE wskazywały, że istniała potrzeba, by wyjść poza pojęcie tradycyjnych dziennikarzy i rozszerzyć to pojęcie na korzyść tych, których wolność do wyrażania opinii powinna być chroniona. Rozszerzony zakres powinien mieć również wpływ na test równowagi oraz jego potencjalną ponowną ocenę. Trybunał powinien dalej zająć się kwestią, czy idea „skutku mroźącego” powinna być postrzegana inaczej w środowisku nowych mediów.

117. Dostęp do informacji był jednym z kamieni węgielnych uczestnictwa w debacie demokratycznej i warunkiem wstępnym dla mediów, by mogły wykonywać swoją rolę publicznego nadzorcy. Wiele krajów miało różne tradycje w zakresie udostępniania informacji publicznie. W Finlandii przejrzystość była bardzo ważną wartością społeczną. Sieć NORDPLUS podsumowała, iż orzecznictwo Trybunału wymaga dalszego wyjaśnienia, aby ograniczyć niepewność, jaka powstała w zakresie wolności

wyrażania opinii oraz prawa do prywatności w środowisku mediów cyfrowych.

3. *ARTYKUŁ 19, Program Dostępu do Informacji oraz Társaság a Szabadságjogokért*

118. Organizacje ARTYKUŁ 19, Program Dostępu do Informacji [ang. Access to Information Programme] oraz Társaság a Szabadságjogokért zauważyły, że TSUE w 2008 r. przyjął szeroką definicję dziennikarstwa w sprawie *Satakunnan Markkinapörssi*. Komitet Ministrów Rady Europy również zdefiniował dziennikarza szeroko, jako „każdą osobę fizyczną lub prawną, która regularnie lub zawodowo angażuje [angażowała] się w zbieranie i rozpowszechnianie informacji wśród opinii publicznej, używając dowolnych środków komunikacji masowej”. W Irlandii Wysoki Trybunał rozszerzył przywileje dziennikarskie tak, by uwzględniały blogerów, a specjalny sprawozdawca ONZ ds. wolności wypowiedzi odnotował w swoim raporcie z 2015 r., że osoby inne niż zawodowi dziennikarze realizują „ważną rolę kontrolerów publicznych” (ang. *public watchdog*). Trybunał zatem nie powinien określać standardu ochrony z art. 10 na poziomie niższym, niż wspomniano powyżej.

119. Ujawnianie publicznych danych osobowych mogłoby przyczynić się do dobra społeczeństwa poprzez zapewnianie przejrzystości oraz odpowiedzialności za działania tych, którzy posiadają władzę w społeczeństwie, lub przeciwnie, tych, którzy angażują się w zachowania niezgodne z prawem. Publikowanie takich informacji nie zaspokaja jedynie ciekawości czytelników, lecz przyczynia się w sposób znaczny do realizacji dziennikarstwa w interesie publicznym. Argumenty te stają się tym bardziej poważne, jeżeli dane osobowe zostały wcześniej opublikowane przez państwo lub zostały w inny uznane za publiczne na mocy prawa krajowego. Fakt, iż takie informacje są udostępnione publicznie, sugeruje, że istnieje interes publiczny dotyczący dostępu do takich informacji. Interes publiczny w publikowaniu takich informacji przeważa nad względami prywatności i, po publikacji, informacje nie mogą być traktowane jako wyłącznie prywatne.

D. Ocena Trybunału

1. *Wstępne uwagi dotyczące zakresu i kontekstu oceny Trybunału*

120. Trybunał odnotowuje na wstępie, iż przedmiotowa sprawa jest nietypowa w zakresie takim, że dane podatkowe leżące u sedna sprawy były publicznie dostępne w Finlandii. Dodatkowo, jak podkreślały skarżące spółki, nie były one jedynymi podmiotami wśród mediów w Finlandii, które zbierały, przetwarzały i publikowały dane podatkowe, takie jak dane, które

pojawily się w *Veropörssi*. Ich publikacja różniła się od publikacji innych mediów sposobem publikacji oraz zakresem opublikowanych danych.

121. Dodatkowo, jak również wskazano w paragrafie 81 powyżej, tylko bardzo niewielka liczba państw członkowskich Rady Europy zapewnia dostęp publiczny do danych podatkowych, co podnosi kwestie dotyczące marginesu oceny, jaki ma Finlandia przy zapewnianiu i regulowaniu dostępu publicznego do takich danych oraz uzgadnianiu tego dostępu z wymogami reguł ochrony danych oraz prawa do wolności wyrażania opinii przez prasę.

122. Mając na uwadze ten kontekst oraz fakt, że u sedna niniejszej sprawy leży pytanie, czy osiągnięto właściwą równowagę pomiędzy tym prawem a prawem do prywatności w formie ujętej w krajowych przepisach o ochronie danych i dostępie do informacji, niezbędne jest na wstępie określenie pewnych ogólnych zasad wywodzących się z orzecznictwa Trybunału w sprawie art. 10 i wolności prasy z jednej strony, oraz w sprawie prawa do prywatności z art. 8 Konwencji w szczególnym kontekście ochrony danych z drugiej strony.

123. Mając na uwadze potrzebę ochrony wartości leżących u podstaw Konwencji oraz zważywszy że prawa z art. 10 i art. 8 Konwencji wymagają równego poszanowania, niezwykle ważne jest, by pamiętać, iż równowaga, którą winny osiągnąć władze krajowe pomiędzy tymi dwoma prawami, musi starać się zachować istotę obu tych praw (zob. również *Delfi AS przeciwko Estonii* [WI], nr 64569/09, § 110, ECHR 2015).

(a) Art. 10 i wolność prasy

124. Trybunał konsekwentnie utrzymywał, że wolność wyrażania opinii stanowi jeden z podstawowych fundamentów społeczeństwa demokratycznego i jeden z podstawowych warunków jego rozwoju oraz samorealizacji każdej osoby indywidualnej. Zgodnie art. 10 ust. 2 ma ona zastosowanie nie tylko do „informacji” czy też „idei”, które są przyjmowane z przychylnością lub uznawane za nieszkodliwe lub traktowane obojętnie, ale również do tych, które obrażają, szokują lub niepokoją. Takie są wymagania pluralizmu, tolerancji i otwartości umysłu, bez których nie istnieje „społeczeństwo demokratyczne”. Jak określa to art. 10, wolność wyrażania opinii podlega wyjątkom, które muszą być jednakowoż interpretowane ściśle, a potrzeba ograniczeń musi być ustalana w sposób przekonujący (zob. *Von Hannover przeciwko Niemcom (nr 2)* [WI], nr 40660/08 i 60641/08, § 101, ECHR 2012; *Couderc i Hachette Filipacchi Associés przeciwko Francji* [WI], nr 40454/07, § 88, ECHR 2015 (fragmenty); oraz *Bédat przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 56925/08, § 48, ECHR 2016).

125. Choć prasa nie może przekraczać pewnych granic, w odniesieniu w szczególności do ochrony dobrego imienia i praw innych osób, jej zadaniem jest jednakże przekazywanie – w sposób zgodny z jej

obowiązkami i odpowiedzialnością – informacji i idei we wszystkich kwestiach dotyczących interesu publicznego. Zadanie przekazywania informacji obejmuje jednakże „obowiązki i odpowiedzialność”, a także ograniczenia, które prasa musi nakładać na siebie samodzielnie (zob. *Couderc i Hachette Filipacchi Associés*, cyt. powyżej, § 89; oraz *Von Hannover (nr 2)*, cyt. powyżej, § 102).

126. Kluczowa rola mediów w ułatwianiu i realizowaniu prawa opinii publicznej do otrzymywania i przekazywania informacji i idei była wielokrotnie przywoływana i uznawana przez Trybunał. Prasa ma nie tylko zadanie przekazywania takich informacji i idei; opinia publiczna również ma prawo je otrzymywać. Gdyby było inaczej, prasa nie byłaby w stanie ogrywać swojej kluczowej roli jako „publicznego kontrolera” (ang. *public watchdog*) (zob. niedawna sprawa *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* [WI], nr 18030/11, § 165, 8 listopada 2016 r., ECHR 2016; i dalsze odwołania tamże).

127. Co więcej Trybunał konsekwentnie utrzymywał, że nie jest jego zadaniem, tak jak nie jest to zadaniem sądów krajowych, by zastępować własnymi poglądami poglądy prasy co do technik dziennikarskich (reporterskich), jakie należy zastosować w danej sprawie (zob. *Jersild przeciwko Danii*, 23 września 1994 r., § 31, Seria A nr 298; i *Stoll przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 69698/01, § 146, ECHR 2007-V).

128. Wreszcie, jest ugruntowane [w orzecznictwie], że zbieranie informacji jest kluczowym wstępnym krokiem w dziennikarstwie i stanowi nieodłączny, chroniony element wolności prasy (zob. niedawno sprawa *Magyar Helsinki Bizottság*, cyt. powyżej, § 130, i dalsze odwołania tamże).

(b) Art. 8, prawo do prywatności i ochrona danych

129. W odniesieniu do tego, czy w okolicznościach przedmiotowej sprawy prawo do prywatności z art. 8 Konwencji ma zastosowanie, mając na uwadze publiczną dostępność danych podatkowych przetwarzanych i publikowanych przez skarżące spółki, Trybunał konsekwentnie powtarzał, że idea „życia prywatnego” jest szerokim terminem, którego nie można wyczerpująco zdefiniować (zob. *S. i Marper przeciwko Wielkiej Brytanii* [WI], nr 30562/04 i 30566/04, § 66, ECHR 2008; oraz *Vukota-Bojić przeciwko Szwajcarii*, nr 61838/10, § 52, 18 października 2016 r.).

130. Pozostawiając na boku szereg spraw, w których Trybunał uznał, że prawo do prywatności z art. 8 obejmuje fizyczną i psychologiczną integralność osoby, życie prywatne zostało również uznane za obszar obejmujący działania o charakterze zawodowym czy biznesowym (zob. *Niemietz przeciwko Niemcom*, 16 grudnia 1992 r., § 29, Seria A nr 251 B) czy też prawo do życia w prywatności, z daleka od niechcianej uwagi (zob. *Smirnova przeciwko Rosji*, nr 46133/99 i 48183/99, § 95, ECHR 2003 IX (fragmenty)).

131. Faktycznie, Trybunał uznał również, że istnieje obszar interakcji osoby z innymi, nawet w kontekście publicznym, który może mieścić się w zakresie „życia prywatnego” na potrzeby art. 8 Konwencji (zob. *Couderc i Hachette Filipacchi Associés*, cyt. powyżej, § 83; oraz *P.G. i J.H. przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr 44787/98, § 56, ECHR 2001-IX).

132. Zdecydowana większość spraw, w których Trybunał musiał analizować dokonane przez władze krajowe wyważenie między wolnością z art. 10 a prawem do prywatności z art. 8 Konwencji, dotyczyła zarzutów naruszenia prawa do prywatności konkretnej osoby lub konkretnych osób w wyniku publikacji konkretnych materiałów (zob. np., *Flinkkilä i Inni przeciwko Finlandii*, nr 25576/04, 6 kwietnia 2010 r.; oraz *Ristamäki i Korvola przeciwko Finlandii*, nr 66456/09, 29 października 2013 r.).

133. W szczególnym kontekście ochrony danych Trybunał w szeregu spraw odwoływał się do Konwencji o ochronie danych³ (zob. paragraf 80 powyżej), która sama w sobie jest podstawą dyrektywy o ochronie danych, stosowanej przez sądy krajowe w przedmiotowej sprawie. Rzeczona konwencja definiuje dane osobowe w art. 2 jako „każdą informację dotyczącą osoby fizycznej o określonej tożsamości lub dającej się zidentyfikować”. W sprawie *Amann*, cyt. powyżej, § 65, przy omawianiu kwestii zastosowania art. 8 Trybunał przedstawił interpretację pojęcia „życia prywatnego” w kontekście przechowywania danych osobowych:

„Trybunał przypomina, że przechowywanie danych dotyczących «życia prywatnego» osoby mieści się w zastosowaniu art. 8 ust. 1 (zob. *Leander przeciwko Szwecji*, wyrok z 26 marca 1987 r., Seria A nr 116, str. 22, § 48).

Wskazuje w związku z tym, iż terminu «życie prywatne» nie wolno interpretować w sposób zawężający. W szczególności, poszanowanie dla życia prywatnego obejmuje prawo do nawiązywania i rozwijania relacji z innymi ludźmi; ponadto nie ma powodów uzasadniających wyłączenie działalności o charakterze zawodowym lub biznesowym z pojęcia «życia prywatnego» (zob. *Niemietz przeciwko Niemcom*, wyrok z 16 grudnia 1992 r., Seria A nr 251-B, str. 33-34, § 29; oraz wyrok *Halford*, cyt. powyżej, str. 1015-16, § 42).

Taka szeroka interpretacja jest zgodna z Konwencją Rady Europy z dnia 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, która weszła w życie 1 października 1985 r., a której celem jest «zapewnienie każdej osobie fizycznej poszanowania jej praw i podstawowych wolności na terytorium każdej ze stron konwencji, a w szczególności jej prawa do prywatności w związku z automatycznym przetwarzaniem dotyczących jej danych osobowych» (art. 1), a dane osobowe definiuje się jako „każdą informację dotyczącą osoby fizycznej o określonej tożsamości lub dającej się zidentyfikować (art. 2)”.

134. Fakt, iż informacje są już dostępne publicznie, niekoniecznie usuwa ochronę z art. 8 Konwencji. A zatem, w sprawie *Von Hannover przeciwko*

³ Konwencja nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, sporządzona w Strasburgu dnia 28 stycznia 1981 r. [przyp. tłum.]

Niemcom (nr 59320/00, §§ 74-75 i 77, ECHR 2004 VI), która dotyczyła publikacji zdjęć, które wykonano w miejscach publicznych osobie znanej, która nie pełniła żadnej funkcji oficjalnej, Trybunał stwierdził, że interes w publikowaniu tej informacji należało rozważyć na tle względów prywatności, choć publiczna obecność tej osoby mogła być włączona w zakres „informacji publicznych”.

135. Podobnie w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság*, cyt. powyżej, §§ 176-178, kluczowy dla odrzucenia względów prywatności przez Trybunał nie był fakt publicznego charakteru informacji, do których skarżący pragnął uzyskać dostęp, co jest czynnikiem, który należy uwzględnić za każdym razem w procesie równoważenia [praw], lecz raczej fakt, że władze krajowe nie dokonały żadnej oceny charakteru informacji potencjalnie mających znaczenie dla opinii publicznej, których poszukiwał skarżący w tamtej sprawie. Władze zajmowały się raczej statusem obrońców z urzędu, w stosunku do których ubiegano się o dostęp do informacji, z perspektywy węgierskiej ustawy o danych, która sama w sobie zezwalała na bardzo ograniczone wyjątki od ogólnej zasady zakazującej ujawniania danych osobowych. Dodatkowo, pozwany rząd w przedmiotowej sprawie nie wykazał, że ujawnienie żądanych danych mogło mieć wpływ na prawo do prywatności osób, o których była mowa (*ibid.*, § 194).

136. Z ugruntowanego orzecznictwa wynika, że tam, gdzie sprawa dotyczyła kompilacji danych na temat konkretnej osoby, przetwarzanie lub wykorzystywanie danych osobowych lub też publikacja materiału w sposób lub w stopniu wykraczającym poza standardowo przewidywalny zakres, powstają kwestie z zakresu życia prywatnego (zob. *Uzun przeciwko Niemcom*, nr 35623/05, §§ 44-46, ECHR 2010 (fragmenty); zob. również *Rotaru przeciwko Rumunii*, cyt. powyżej, §§ 43-44; *P.G. i J.H. przeciwko Wielkiej Brytanii*, cyt. powyżej, § 57; *Amann*, cyt. powyżej, §§ 65-67; oraz *M.N. i Inni przeciwko San Marino*, nr 28005/12, §§ 52-53, 7 lipca 2015 r.).

137. Ochrona danych osobowych ma fundamentalne znaczenie dla tego, by osoba mogła korzystać ze swego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, zgodnie z gwarancją z art. 8 Konwencji. Prawo krajowe musi zapewniać stosowne zabezpieczenia zapobiegające wykorzystaniu danych osobowych w sposób niezgodny z gwarancjami z tego artykułu (zob. *S. i Harper*, cyt. powyżej, § 103). Art. 8 Konwencji przewiduje zatem prawo do informacyjnego samostanowienia, umożliwiając jednostkom powoływanie się na ich prawo do prywatności w odniesieniu do danych, które, choć same w sobie neutralne, są zbierane, przetwarzane i rozpowszechniane zbiorowo i w takiej formie lub w taki sposób, że prawa tych osób z art. 8 mogą wchodzić w grę.

138. W świetle powyższych rozważań oraz istniejącego orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 8 Konwencji wydaje się, iż dane zebrane, przetworzone i opublikowane przez skarżące spółki w *Veropörssi*,

z zawierające szczegóły dotyczące dochodu podlegającego opodatkowaniu pochodzącego i niepochodzącego z pracy zarobkowej a także majątku netto podlegającego opodatkowaniu, wyraźnie dotyczyły życia prywatnego tych osób, niezależnie od faktu, iż zgodnie z fińskim prawem dane te mogły być na pewnych zasadach dostępne opinii publicznej.

2. Istnienie ingerencji

139. Trybunał odnotowuje, że wskutek decyzji organów krajowych ds. ochrony danych oraz sądów pierwszej skarżącej spółce zabroniono przetwarzania danych podatkowych w sposób oraz w zakresie, w jakim realizowała te czynności w 2002 r., oraz przesyłania tych informacji w postaci usługi tekstowej (SMS). Sądy te stwierdziły, że zbieranie danych osobowych oraz ich przetwarzanie w dokumentacji bazowej pierwszej skarżącej spółki nie mogło być jako takie uznane za sprzeczne z regułami ochrony danych, pod warunkiem m.in., że dane były odpowiednio chronione. Jednakże, zważywszy na sposób i zakres publikacji danych w *Veropörssi*, pierwsza skarżąca spółka, w stosunku do której stwierdzono, że nie można zastosować derogacji na cele dziennikarskie, przetwarzała dane osobowe dotyczące osób fizycznych z naruszeniem ustawy o danych osobowych. Drugiej skarżącej spółce zakazano zbierania, przechowywania i przesyłania w ramach usługi tekstowej (SMS) jakichkolwiek danych otrzymanych z bazy danych pierwszej skarżącej spółki i opublikowanych w *Veropörssi* (zob. paragraf 23 powyżej).

140. Trybunał stwierdza, że decyzja Rady Ochrony Danych, podtrzymana przez sądy krajowe, stanowiła ingerencję w prawo skarżących spółek do przekazywania informacji, gwarantowane przez art. 10 Konwencji.

141. W świetle art. 10 ust. 2 taka ingerencja w prawo do wolności wyrażania opinii skarżących spółek musi być „przewidziana przez ustawę”, musi mieć jeden uprawniony cel lub większą ich liczbę oraz musi być „niezbędna w społeczeństwie demokratycznym”.

3. Zgodność z prawem

142. Wyrażenie „przewidziane przez ustawę”, użyte w art. 10 ust. 2, nie tylko wymaga, by dany środek miał podstawę prawną w prawie krajowym, lecz dotyczy też jakości przedmiotowego prawa, które powinno być dostępne dla danej osoby i przewidywalne w kontekście jego skutków (zob. m.in. *Delfi AS*, cyt. powyżej, § 120, i dalsze odwołania tamże).

143. Jeśli chodzi o wymóg przewidywalności, Trybunał wielokrotnie uznawał, że norma nie może być uznawana za „prawo” (ustawę) w rozumieniu art. 10 ust. 2, chyba że jest sformułowana z wystarczającą precyzją, tak by umożliwić osobie regulowanie własnego zachowania. Osoba taka musi być w stanie – jeżeli zachodzi taka potrzeba, przy pomocy

odpowiedniej rady – przewidzieć, w stopniu uzasadnionym w danych okolicznościach, konsekwencje, jakie może nieść za sobą dane działanie. Konsekwencje te nie muszą być przewidywane z absolutną pewnością. O ile pewność jest pożądana, może wraz ze sobą nieść nadmierną sztywność, a prawo musi być w stanie nadążyć za zmieniającymi się okolicznościami. W związku z tym wiele przepisów prawnych jest sformułowanych w sposób, który, w mniejszym lub w mniejszym stopniu, jest nieprecyzyjny, a których stosowanie i wykładnia wymagają praktyki (zob. dalej *Delfi AS*, cyt. powyżej, § 121; oraz *Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano przeciwko Włochom* [WI], nr 38433/09, § 141, ECHR 2012).

144. Rola orzecznicza przypisana sądom krajowym ma właśnie na celu rozstrzyganie takich wątpliwości interpretacyjnych, jakie mogą pozostawać. Uprawnienie Trybunału do weryfikacji zgodności z prawem krajowym jest zatem ograniczone, ponieważ to przede wszystkim zadaniem władz krajowych, a zwłaszcza sądów, jest interpretowanie i stosowanie prawa krajowego (zob. m.in. sprawa *Kudrevičius i Inni przeciwko Litwie* [WI], nr 37553/05, § 110, ECHR 2015, i dalsze odwołania tamże). Dodatkowo, poziom precyzji wymagany od przepisów krajowych – które nie mogą przewidzieć każdej ewentualności – zależy w dużym stopniu od treści danego prawa, obszaru, którego dotyczy, a także liczby i statusu tych, do których jest ono kierowane (zob. *Delfi AS*, cyt. powyżej, § 122; oraz *Kudrevičius*, cyt. powyżej, § 110).

145. Trybunał stwierdził, że od osób wykonujących działalność zawodową, które są przyzwyczajone do konieczności postępowania z zachowaniem wysokiego stopnia rozwagi przy wykonywaniu swojego zawodu, można oczekiwać stosowania szczególnej rozwagi w ocenie ryzyk, jakie obejmuje taka działalność (zob. *Delfi AS*, cyt. powyżej, § 122, i dalsze odwołania tamże; oraz w kontekście danych bankowych, *G.S.B. przeciwko Szwajcarii*, nr 28601/11, § 69, 22 grudnia 2015 r.).

146. W przedmiotowej sprawie skarżące spółki i Rząd (zob. paragrafy 102 i 107, odpowiednio) mieli odmienne opinie na temat tego, czy ingerencja w wolność wyrażania opinii skarżącej spółki była „przewidziana przez ustawę”.

147. Jeśli chodzi o istnienie jasnej podstawy prawnej przedmiotowej ingerencji, Trybunał nie widzi podstaw, by kwestionować pogląd przyjęty przez Najwyższy Sąd Administracyjny w przedmiotowej sprawie, że ingerencja miała podstawę prawną wynikającą z art. 2 ust. 5, art. 32 i art. 44 ust. 1 ustawy o danych osobowych (zob. paragraf 22 powyżej).

148. Jeśli chodzi o przewidywalność przepisów krajowych i ich interpretacji i stosowania przez sądy krajowe, w kontekście braku postanowienia w przepisach krajowych wyraźnie regulującego ilości danych, jakie mogą być publikowane, oraz w świetle faktu, iż szereg mediów w Finlandii również publikowało podobne dane podatkowe do pewnego stopnia, powstaje pytanie, czy można powiedzieć, że skarżące

spółki mogły przewidywać, że ich konkretna działalność publicystyczna byłaby wbrew istniejącym przepisom, mając na uwadze fakt istnienia derogacji na cele dziennikarskie.

149. Dla Trybunału postanowienia stosownych przepisów o ochronie danych oraz charakter i zakres derogacji dziennikarskiej, na której opierały się skarżące spółki, były wystarczająco przewidywalne i postanowienia te były stosowane w wystarczająco przewidywalny sposób po udzieleniu fińskiemu sądowi wytycznych interpretacyjnych przez TSUE. Ustawa o danych osobowych transponowała dyrektywę o ochronie danych do prawa fińskiego. Według ustawy przetwarzanie danych osobowych oznaczało zbieranie, rejestrowanie, organizowanie, wykorzystywanie, przenoszenie, ujawnianie, przechowywanie, przetwarzanie, łączenie, ochranianie, usuwanie i kasowanie danych osobowych, a także inne środki skierowane do danych osobowych (zob. paragraf 34 powyżej). Z powyższych sformułowań oraz ze stosownych prac przygotowawczych (zob. paragraf 36 powyżej) wydaje się jasno wynikać, że istniała możliwość, iż właściwe władze krajowe pewnego dnia dojdą do wniosku, tak jak stało się to w przedmiotowej sprawie, że baza danych utworzona na potrzeby dziennikarskie nie może być w takiej formie rozpowszechniana. Ilość i forma danych opublikowanych nie może przekraczać zakresu derogacji, a derogacja, ze swojego charakteru, musi być interpretowana w sposób zawężający, tak jak wyraźnie wskazał TSUE.

150. Nawet jeżeli sprawa skarżących spółek była pierwszą sprawą tego rodzaju na podstawie ustawy o danych osobowych, nie sprawiłoby to, że interpretacja i stosowanie derogacji dziennikarskiej przez sądy krajowe stała się arbitralna lub nieprzewidywalna (zob. *Kudrevičius*, cyt. powyżej, § 115; oraz, *odpowiednio*, w odniesieniu do art. 7 Konwencji, *Huhtamäki przeciwko Finlandii*, nr 54468/09, § 51, 6 marca 2012 r., i dalsze odwołania tamże), ani [nie powodowałby tego] też fakt, iż Najwyższy Sąd Administracyjny ubiegał się o wytyczne od TSEU w sprawie interpretacji derogacji z art. 9 dyrektywy o ochronie danych. Rzeczywiście, w odniesieniu do tej drugiej [kwestii], Trybunał regularnie podkreślał wagę, dla ochrony praw podstawowych w UE, dialogu sądowego realizowanego pomiędzy sądami krajowymi państw członkowskich UE a TSUE w postaci wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym przez TSUE (zob. *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi przeciwko Irlandii* [WI], nr 45036/98, § 164, ECHR 2005-VI; oraz *Avotiņš przeciwko Łotwie* [WI], nr 17502/07, §§ 105 i 109, ECHR 2016).

151. Dodatkowo, spółki skarżące należały do branży mediów i w związku z tym powinny mieć świadomość możliwości, że masowe zbieranie danych oraz ich hurtowe rozpowszechnianie – dotyczące około jednej trzeciej fińskich podatników lub 1,2 milionów ludzi, liczby od 10 do 20 razy większej niż te, które opublikowały jakiegokolwiek inne organizacje medialne w tamtym czasie – może zostać uznane

za przetwarzanie przekraczające przetwarzanie „wyłącznie” na cele dziennikarskie według stosownych przepisów prawa fińskiego i unijnego.

152. W przedmiotowej sprawie, po złożeniu wniosków o dane do Krajowej Rady Podatkowej w 2000 i 2001 r., skarżące spółki zostały poproszone przez Rzecznika ds. Ochrony Danych, by przedstawiły dalsze informacje dotyczące tych wniosków i zostały poinformowane, że dane nie mogą być ujawnione, jeżeli *Veropörssi* nadal będzie publikowany w zwyczajowej formie. Zamiast spełnić prośbę o przedstawienie dalszych informacji wystosowaną przez Rzecznika, skarżące spółki ominęły zwyczajowy tryb uzyskiwania przez dziennikarzy danych podatkowych i zorganizowały zbieranie ich ręcznie w lokalnych urzędach podatkowych (zob. paragraf 12 powyżej). Nie jest zadaniem Trybunału spekulowanie na temat powodów, dla których działały one w taki sposób, lecz fakt, iż to robiły, sugeruje pewne przewidywanie po ich stronie trudności w powoływaniu się na derogację na cele dziennikarskie oraz stosowne przepisy krajowe dotyczące dostępu do danych podatkowych.

153. Co więcej, wersja Wytycznych dla Dziennikarzy z 1992 r. – wydana ponownie w latach 2005, 2011 i 2014 – wyraźnie wskazywała, że zasady dotyczące ochrony osób indywidualnych również miały zastosowanie do wykorzystywania informacji zawartych w dokumentach publicznych lub innych źródłach publicznych oraz że sam fakt, iż informacje są dostępne dla opinii publicznej, nie zawsze oznacza, że można te informacje swobodnie publikować. Wytyczne te, które miały zapewniać samo-regulację fińskich dziennikarzy i wydawców, musiały być znane skarżącym spółkom.

154. W świetle powyższych rozważań Trybunał stwierdza, że przedmiotowa ingerencja w prawo do wolności wyrażania opinii przez skarżące spółki była „przewidziana przez ustawę”.

4. Uprawniony cel

155. Strony nie kwestionowały zasadniczo faktu, iż ingerencja w wolność wyrażania opinii skarżących spółek mogła być uznana za realizowanie uprawnionego celu ochrony „dobrego imienia i praw innych osób”.

156. Jednakże skarżące spółki argumentowały, że o ile potrzeba ochrony przed naruszeniami prywatności może być istotnym względem, została już uwzględniona, oceniona i zaakceptowana przez fińskiego ustawodawcę przy uchwalaniu ustawy o danych osobowych. Ich zdaniem, podnoszona potrzeba ochrony prywatności w przedmiotowej sprawie była abstrakcyjna i hipotetyczna. Wszelkie zagrożenie dla prywatności było praktycznie nieistniejące i w każdym razie sprawa nie dotyczyła w ogóle prywatności poszczególnych osób.

157. Trybunał odnotowuje, że wbrew sugestiom skarżących spółek z akt sprawy wyraźnie wynika, że Rzecznik ds. Ochrony Danych działał na podstawie konkretnych skarg od osób indywidualnych zgłaszających,

że publikowanie danych podatkowych w *Veropörssi* naruszyło ich prawo do prywatności. Jak jasno wynika z liczb wskazanych w paragrafie 9 powyżej, bardzo duża grupa osób fizycznych, którzy są podatnikami w Finlandii, odczuła bezpośrednie konsekwencje praktyki publicystycznej skarżących spółek. Można twierdzić, że wszyscy podatnicy fińscy odczuwają skutki, pośrednio lub bezpośrednio, publikacji skarżących spółek, jako że ich dochód podlegający opodatkowaniu może być oszacowany przez czytelników poprzez ich ujęcie na liście opublikowanej przez *Veropörssi* lub z niej wykluczenie.

158. Pozostawiając na boku pytanie, czy niezbędne było zidentyfikowanie indywidualnych skarżących na poziomie krajowym, argument skarżących spółek nie docenia charakteru i zakresu obowiązków krajowych organów ds. ochrony danych według m.in. art. 44 ustawy o danych osobowych oraz odpowiednich postanowień dyrektywy o ochronie danych. W kontekście tego ostatniego należy odnotować, że TSUE uznał, że gwarancja niezależności krajowych organów nadzorczych została ustanowiona, aby wzmocnić ochronę osób i organów, których dotyczą decyzje tych władz. W celu zagwarantowania tej ochrony krajowe organy nadzorcze muszą, w szczególności, zapewnić sprawiedliwą równowagę pomiędzy przestrzeganiem podstawowego prawa do prywatności po jednej stronie a interesami wymagającymi swobodnego przepływu danych osobowych po drugiej stronie (zob. wyrok TSUE w sprawie *Schrems*, cyt. w paragrafie 76 powyżej). Ochrona prywatności stała zatem w centrum przepisów w sprawie ochrony danych, których poszanowanie mają za zadanie zapewnić te organy.

159. W świetle powyższych rozważań oraz uwzględniając cele Konwencji o ochronie danych, odzwierciedlone w dyrektywie 95/46 oraz, bardziej niedawno, w rozporządzeniu 2016/79⁴ (zob. paragrafy 59 i 67 powyżej), jasne jest, że ingerencja w prawo do wolności wyrażania opinii skarżących spółek realizowała uprawniony cel ochrony „dobrego imienia lub praw innych osób” w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konwencji.

5. Niezbędne w społeczeństwie demokratycznym

160. Podstawowe pytanie w przedmiotowej sprawie, jak wcześniej wskazano, brzmi, czy ingerencja w prawo do wolności wyrażania opinii skarżących spółek była „niezbędna w społeczeństwie demokratycznym”, oraz czy, odpowiadając na to pytanie, sądy krajowe osiągnęły sprawiedliwą

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE [przyp. tłum.].

równowagę pomiędzy tym prawem a prawem do poszanowania życia prywatnego.

161. Po zaprezentowaniu powyżej – zob. paragrafy 120-138 – pewnych ogólnych zasad dotyczących prawa do wolności wyrażania opinii oraz poszanowania życia prywatnego, a także powodów, dla których art. 8 Konwencji wyraźnie wchodzi w grę w okolicznościach takich jak te, Trybunał uważa, że przydatne jest przywołanie kryteriów równoważenia tych dwóch praw w okolicznościach sprawy takich jak ta.

(a) Zasady ogólne dotyczące marginesu oceny i równoważenia praw

162. Wybór środków obliczonych, by zabezpieczyć zgodność z art. 8 Konwencji, jest co do zasady kwestią, która mieści się w marginesie oceny Układających się Państw, niezależnie od tego, czy obowiązki Państwa są pozytywne, czy negatywne (zob. *Couderc i Hachette Filipacchi Associés*, cyt. powyżej, § 90; oraz *Von Hannover (nr 2)*, cyt. powyżej, § 104, i dalsze odwołania tamże). Podobnie, na mocy art. 10 Konwencji Układające się Państwa mają pewien margines oceny, czy i w jakim zakresie ingerencja w wolność wyrażania opinii chronionego tym postanowieniem jest niezbędna (*ibid.*).

163. W sprawach, które wymagają, by prawo do poszanowania życia prywatnego było zrównoważone z prawem do wyrażania opinii, Trybunał przywołuje, iż wynik skargi nie powinien, co do zasady, zmieniać się zależnie od tego, czy została ona złożona do Trybunału na podstawie art. 8 Konwencji przez osobę, która była obiektem reportażu w wiadomościach, czy też na podstawie art. 10 Konwencji przez wydawcę. Rzeczywiście, jak wskazano wcześniej, prawa te wymagają równego poszanowania (zob. paragraf 123). Stosownie do tego margines oceny powinien co do zasady być taki sam w obu tych sytuacjach.

164. Według ugruntowanego orzecznictwa Trybunału test niezbędności w społeczeństwie demokratycznym wymaga, by Trybunał ustalił, czy zaskarżona ingerencja odpowiadała pilnej potrzebie społecznej, czy była proporcjonalna do realizowanego uprawnionego celu, oraz czy powody podane przez władze krajowe na jej uzasadnienie są stosowne i wystarczające (zob. *The Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii (nr 1)*, 26 kwietnia 1979 r., § 62, Seria A nr 30). Margines oceny pozostawiony krajowym władzom w zakresie oceny, czy taka potrzeba istnieje oraz jakie środki powinny być przyjęte celem zajęcia się tą sprawą, nie jest jednakże nieograniczony, lecz idzie w parze z europejskim nadzorem realizowanym przez Trybunał, którego zadaniem jest wydanie ostatecznego orzeczenia, czy ograniczenie da się pogodzić z wolnością wyrażania opinii chronioną przez art. 10. Jak wskazano powyżej, wykonując swoje funkcje nadzorcze, Trybunał nie ma za zadanie zastępowania sądów krajowych, lecz raczej kontrolowanie, w świetle całej sprawy, czy decyzje, które podjęły w ramach swoich prerogatyw, są zgodne z postanowieniami Konwencji, na których się

opierały (zob. w szczególności podsumowanie istotnych zasad w sprawie *Perinçek przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 27510/08, § 198, ECHR 2015 (fragmenty); oraz zwłaszcza *Von Hannover (nr 2)*, cyt. powyżej, § 105). Tam, gdzie zadanie równoważenia podjęte zostało przez władze krajowe zgodnie z kryteriami ustalonymi w orzecznictwie Trybunału, Trybunał wymagałby mocnego uzasadnienia, by zastąpić swoim poglądem poglądy sądów krajowych (zob. *Couderc i Hachette Filipacchi Associés*, cyt. powyżej, § 92; oraz *Von Hannover (nr 2)*, cyt. powyżej, § 107).

165. Trybunał miał już okazję ustalić odpowiednie zasady, którymi winien się kierować przy ocenie niezbędności – oraz, co istotniejsze, którymi powinny kierować się sądy krajowe. Zidentyfikował zatem szereg kryteriów mających zastosowanie w kontekście równoważenia konkurujących ze sobą praw. Odnośne kryteria zostały zatem zdefiniowane jak dotąd następująco: wkład w debatę o znaczeniu dla interesu publicznego, stopień rozgłosu osoby, której dotyczy sprawa, przedmiot reportażu informacyjnego, wcześniejsze zachowanie danej osoby, treść, forma i konsekwencje publikacji, oraz, jeżeli dotyczy, okoliczności, w których zrobiono fotografie. Tam, gdzie dotyczy to skargi złożonej na podstawie art. 10, Trybunał zbada również sposób, w jaki pozyskano informacje oraz jej wiarygodność, a także wagę kary nałożonej na dziennikarzy i wydawców (zob. *Couderc i Hachette Filipacchi Associés*, cyt. powyżej, § 93; *Von Hannover (nr 2)*, cyt. powyżej, §§ 109-13; oraz *Axel Springer AG przeciwko Niemcom* [WI], nr 39954/08, §§ 90-95, 7 lutego 2012 r.).

166. Trybunał uważa, że kryteria w ten sposób określone mogą być przeniesione na niniejszą sprawę, choć pewne kryteria mogą być mniej lub bardziej istotne, mając na uwadze konkretne okoliczności niniejszej sprawy, które, jak już wyjaśniono (zob. paragrafy 8-9 powyżej), dotyczyły masowego zbierania, przetwarzania i publikowania danych, które były publicznie dostępne zgodnie z pewnymi zasadami, i które dotyczyły dużej liczby osób fizycznych w pozwanym Państwie.

(b) Zastosowanie stosownych zasad ogólnych do przedmiotowej sprawy

(i) Wkład przedmiotowej publikacji w debatę o znaczeniu dla interesu publicznego

167. Jak konsekwentnie stwierdzał Trybunał, na mocy art. 10 ust. 2 Konwencji zakres ograniczeń dla wypowiedzi politycznych czy debat w kwestiach o znaczeniu dla interesu publicznego jest niewielki (zob. *Sürek przeciwko Turcji (nr 1)* [WI], nr 26682/95, § 61, ECHR 1999-IV; oraz *Wingrove przeciwko Wielkiej Brytanii*, 25 listopada 1996 r., § 58, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V). Margines oceny państw jest zatem ograniczony tam, gdzie dotyczy debaty w kwestii o znaczeniu

dla interesu publicznego (zob. *Couderc i Hachette Filipacchi Associés*, cyt. powyżej, § 96, i dalsze odwołania tamże).

168. Ustalając, czy publikacja ujawniająca elementy życia prywatnego dotyczyła również kwestii o znaczeniu dla interesu publicznego, Trybunał brał pod uwagę istotność tej kwestii dla opinii publicznej oraz charakter ujawnianych informacji (zob. *Couderc i Hachette Filipacchi Associés*, cyt. powyżej, § 98; oraz *Von Hannover nr 2*, cyt. powyżej, § 109).

169. Opinia publiczna ma prawo do uzyskania informacji oraz jest to podstawowe prawo w społeczeństwie demokratycznym, które w pewnych szczególnych okolicznościach może być rozszerzone nawet na aspekty życia prywatnego osób publicznych. Jednakże artykuły, których celem jest wyłącznie zaspokojenie ciekawości konkretnej grupy czytelników na temat szczegółów życia prywatnego danej osoby, niezależnie od tego, jak znana dana osoba jest, nie mogą być uznane za wnoszące wkład do debaty o znaczeniu dla interesu publicznego (zob. *Von Hannover*, cyt. powyżej, § 65; *MGN Limited przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr 39401/04, § 143, 18 stycznia 2011 r.; oraz *Alkaya przeciwko Turcji*, nr 42811/06, § 35, 9 października 2012 r.).

170. Aby ustalić, czy publikacja dotycząca życia prywatnego danej osoby nie ma na celu wyłącznie zaspokojenia ciekawości pewnej grupy czytelników, lecz dotyczy tematu mającego znaczenie ogólne, istotne jest przeprowadzenie oceny publikacji w całości oraz uwzględnienie kontekstu, w jakim się pojawia (zob. *Couderc i Hachette Filipacchi Associés*, cyt. powyżej, § 102; *Tønsbergs Blad A.S. i Haukom przeciwko Norwegii*, nr 510/04, § 87, 1 marca 2007 r.; *Björk Eiðsdóttir przeciwko Islandii*, nr 46443/09, § 67, 10 lipca 2012 r.; oraz *Erla Hlynsdóttir przeciwko Islandii*, nr 43380/10, § 64, 10 lipca 2012 r.).

171. Interes publiczny z reguły dotyczy kwestii, które wpływają na społeczeństwo w takim zakresie, że w uprawniony sposób może się ono nimi interesować, które mogą zwrócić jego uwagę lub które dotyczą go w znacznym stopniu, zwłaszcza przez to, że wpływają na dobrostan obywateli lub życie społeczne. Ma to również miejsce w odniesieniu do kwestii, które mogą powodować znaczne kontrowersje, które dotyczą istotnych kwestii społecznych, lub które dotyczą problemu, o którym opinia publiczna powinna być poinformowana (miałaby w tym interes). Interes publiczny nie może być zredukowany do apetytu opinii publicznej na informacje o życiu prywatnym innych [osób] lub apetytu widzów na sensacje lub nawet na voyeuryzm (zob. *Couderc i Hachette Filipacchi Associés*, cyt. powyżej, §§ 101 i 103, i dalsze odwołania wspomniane tamże).

172. Nie ma wątpliwości, że pozwolenie na dostęp publiczny do dokumentów urzędowych, takich jak dane podatkowe, zostało zaprojektowane tak, by zabezpieczyć dostępność informacji w celu umożliwienia debaty w kwestiach o znaczeniu dla interesu publicznego.

Taki dostęp, choć podlegający jasnym regułom i ograniczeniom ustawowym, ma podstawy konstytucyjne w prawie fińskim i był szeroko gwarantowany od wielu dekad (zob. paragrafy 37-39 powyżej).

173. U podstaw fińskiej polityki ustawowej udostępniania danych podatkowych publicznie była potrzeba zapewnienia, by opinia publiczna mogła monitorować działania organów rządowych. Podczas gdy skarżące spółki powoływały się na fakt, iż dostęp do danych podatkowych umożliwia również nadzór wzajemny przez obywateli oraz zgłaszanie unikania płacenia podatków, Trybunał, na podstawie prac przygotowawczych oraz dostępnych mu materiałów, nie był w stanie potwierdzić, że taki był cel fińskiego systemu dostępowego (zob. paragraf 43 powyżej) lub też, że z upływem czasu taki cel nadzorczy się rozwinął.

174. Niemniej jednak publiczny dostęp do danych podatkowych, z zastrzeżeniem jasnych zasad i procedur, oraz ogólna przejrzystość fińskiego systemu podatkowego, nie oznacza, że zakwestionowana publikacja sama w sobie wносиła wkład do debaty o znaczeniu dla interesu publicznego. Analizując publikację jako całość i w kontekście oraz analizując ją w świetle wspomnianego orzecznictwa (paragrafy 162-166 powyżej), Trybunał, podobnie jak Najwyższy Sąd Administracyjny, nie jest przekonany, że publikacja danych podatkowych w sposób oraz w zakresie przeprowadzonym przez skarżące spółki przyczyniła się do takiej debaty oraz że rzeczywiście to było głównym celem tej publikacji.

175. Derogacja na cele dziennikarskie z art. 2 ust. 5 ustawy o danych osobowych ma umożliwić dziennikarzom uzyskanie dostępu do danych oraz ich zbieranie i przetwarzanie w celu zapewnienia, by mogli wykonywać swoją działalność dziennikarską, uznawaną za niezbędną w społeczeństwie demokratycznym. Ten fakt został wyraźnie podkreślony przez Najwyższy Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 2009 r. (zob. paragraf 22 powyżej), w którym stwierdzono, że ograniczenie przetwarzania danych podatkowych przez dziennikarzy na etapie przed publikacją lub na etapie ujawnienia byłoby niedopuszczalne, jako że w praktyce oznaczałoby, że podjęto decyzję co do tego, jakie materiały mogły być publikowane. Jednakże istnienie interesu publicznego w udostępnianiu i zezwalaniu na zbieranie dużych ilości danych podatkowych wcale nie oznaczało konieczności czy automatycznie, że istniał również interes publiczny w rozpowszechnianiu *en masse* takich danych surowych w niezmienionej formie, bez żadnego wkładu analitycznego. Jasno wskazano w trakcie prac przygotowawczych nad przepisami krajowymi (zob. paragraf 36 powyżej), że bazy danych utworzone na cele dziennikarskie nie miały być udostępniane osobom niezaangażowanym w działalność dziennikarską, podkreślając zatem przywilej dziennikarski w kwestiach związanych z przetwarzaniem danych na cele wewnętrzne. Rozróżnienie pomiędzy przetwarzaniem danych na cele dziennikarskie i rozpowszechnianiem danych surowych, do których

dziennikarze otrzymali uprzywilejowany dostęp, zostało wyraźnie wskazane przez Najwyższy Sąd Administracyjny w swoim pierwszym orzeczeniu w 2009 r.

176. Co więcej powoływanie się na derogację zależało od przetwarzania danych „wyłącznie” na cele dziennikarskie. Natomiast wedle ustaleń Najwyższego Sądu Administracyjnego publikowanie danych podatkowych w *Veropörssi*, nieomal słowo w słowo, w postaci katalogów, choć podzielonych na różne części i posortowane w podziale na gminy, stanowiło ujawnienie całości akt źródłowych przechowywanych na cele dziennikarskie i w takich okolicznościach nie mogła to być kwestia próby wyrażenia informacji, opinii czy idei. Wprawdzie skarżące spółki argumentowały, iż publiczne ujawnienie rejestrów podatkowych umożliwiło opinii publicznej obserwowanie wyników polityki podatkowej – w jaki sposób zmieniają się różnice między dochodami a majątkiem, dla przykładu, w porównaniu pomiędzy regionami czy zawodami lub w zależności od płci – nie wyjaśniły jednak, w jaki sposób ich czytelnicy byłiby w stanie przeprowadzić taki rodzaj analizy na podstawie surowych danych publikowanych *en masse* w *Veropörssi*.

177. Wreszcie, o ile informacje mogłyby umożliwić ciekawym członkom społeczeństwa skategoryzowanie wymienionych z nazwiska osób niebędących osobami publicznymi według ich statusu ekonomicznego, można to było uznać za przejaw apetytu opinii publicznej na informacje o życiu prywatnym innych [osób] oraz, jako takie, na sensacje lub nawet na voyeuryzm (zob. *Couderc i Hachette Filipacchi Associés*, cyt. powyżej, § 101).

178. W świetle tych względów Trybunał może tylko zgodzić się z Najwyższym Sądem Administracyjnym, iż jedynym celem kwestionowanej publikacji nie było ujawnianie informacji, opinii i idei opinii publicznej, zgodnie z wymogiem prawa krajowego i unijnego, a wnioszek ten płynął z formatu publikacji, jej formy, treści oraz zakresu ujawnianych danych. Co więcej nie stwierdza on, że kwestionowana publikacja mogłaby być uznana za przyczyniającą się do debaty mającej znaczenie dla interesu publicznego ani przypisana do tego rodzaju wypowiedzi, a mianowicie wypowiedzi politycznej, która tradycyjnie korzysta z uprzywilejowanej pozycji w orzecznictwie, wymagając zatem ścisłej kontroli na mocy Konwencji i co do której dopuszczalny jest niewielki zakres ograniczeń z art. 10 ust. 2 Konwencji (zob. w tym zakresie, *Sürek przeciwko Turcji (nr 1)*, cyt. powyżej, § 61; oraz *Wingrove*, cyt. powyżej, § 58).

(ii) Przedmiot kwestionowanej publikacji oraz jak znane były osoby, o których mowa

179. Dane opublikowane w *Veropörssi* obejmowały nazwiska i imiona osób fizycznych, których roczny dochód podlegający opodatkowaniu

przekraczał pewne progi (zob. paragraf 9 powyżej). Dane obejmowały również kwotę, zaokrągloną do 100 EUR, dochodu pochodzącego i niepochodzącego z pracy zarobkowej, a także szczegóły dotyczące majątku netto podlegającego opodatkowaniu. Przy publikowaniu w gazecie dane zostały umieszczone w formie listy alfabetycznej oraz zostały zorganizowane według gminy oraz progu dochodowego.

180. W przedmiotowej sprawie 1,2 miliona osób fizycznych zostało objętych publikacją *Veropörssi*. Wszystkie te osoby były podatnikami, lecz tylko niektóre, a w rzeczywistości bardzo nieliczne, były osobami o wysokim dochodzie netto, osobami publicznymi lub osobami bardzo znanymi w rozumieniu orzecznictwa Trybunału. Większość osób, których dane zamieszczono w gazecie, należała do grup o niskich dochodach. Szacowano, iż dane obejmowały jedną trzecią populacji Finlandii i większość spośród wszystkich pracowników pełnoetatowych. W przeciwieństwie do innych fińskich publikacji informacje opublikowane przez skarżące spółki nie dotyczyły konkretnie żadnej konkretnej kategorii osób takich jak politycy, urzędnicy publiczni, osoby publiczne lub inne osoby należące do sfery publicznej ze względu na swą działalność lub wysokie zarobki (zob. w tym zakresie *Krone Verlag GmbH & Co. KG przeciwko Austrii*, nr 34315/96, § 37, 26 lutego 2002 r.; oraz *News Verlags GmbH & Co. KG przeciwko Austrii*, nr 31457/96, § 54, ECHR 2000-I) lub swe stanowiska (zob. *Verlagsgruppe News GmbH przeciwko Austrii (nr 2)*, nr 10520/02, § 36, 14 grudnia 2006 r.). Jak Trybunał wcześniej stwierdził, osoby takie nieuchronnie i świadomie poddały się możliwości ścisłej kontroli zarówno ze strony dziennikarzy jak i ogółu społeczeństwa (zob. m.in. *Lingens przeciwko Austrii*, 8 lipca 1986 r., § 42, Seria A nr 103 i *Couderc i Hachette Filipacchi Associés*, cyt. powyżej, §§ 120-121).

181. Skarżące spółki powołują się na względną anonimowość osób fizycznych, których nazwiska i dane zamieszczono w gazecie i były dostępne w usłudze tekstowej (SMS), a także na samą ilość publikowanych danych, aby zbagatelizować wszelkie ingerencje w ich prawo do prywatności, sugerując, że im więcej publikowały, tym mniej ingerowały w prywatność, mając na uwadze to, co nazywają czynnikiem „wtopienia się” (zob. paragraf 103 powyżej). Jednakże, nawet zakładając, że taki czynnik może osłabiać lub zmniejszać stopień ingerencji wynikającej z zakwestionowanej publikacji, nie uwzględnia to osobistego charakteru danych oraz faktu, iż zostały one przekazane właściwym organom podatkowym w jednym celu, lecz dostęp do nich został uzyskany przez skarżące spółki w celu zupełnie innym. Ignoruje również fakt iż sposób i zakres publikacji oznaczał, iż w taki czy inny sposób powstała publikacja dotyczyła całej populacji osób dorosłych, ujawnionych jako otrzymujących pewien poziom dochodów, jeżeli zostali ujęci na liście, a także jako nieotrzymujących takich dochodów, jeżeli nie zostali ujęci ze względu na próg zarobkowy, który został zastosowany (zob. również paragraf 157

powyżej). To właśnie masowego zbierania, przetwarzania i rozpowszechniania danych dotyczyć mają przepisy o ochronie danych, jakie były przedmiotem sprawy przed sądami krajowymi.

(iii) Sposób uzyskania informacji oraz ich prawdziwość

182. Dokładność opublikowanych informacji nigdy nie była kwestionowana w przedmiotowej sprawie. Opublikowane informacje zostały zebrane w lokalnych urzędach podatkowych i były dokładne.

183. Jeśli chodzi o sposób, w jaki uzyskano informacje, należy pamiętać, iż w obszarze wolności prasy Trybunał uznał, że ze względu na obowiązki i odpowiedzialność, które są nieodłączną częścią korzystania z wolności wyrażania opinii, zabezpieczenia gwarantowane w art. 10 dziennikarzom w odniesieniu do dziennikarstwa na tematy leżące w zainteresowaniu opinii publicznej podlegają zastrzeżeniu, że działają oni w dobrej wierze w celu zapewnienia dokładnych i wiarygodnych informacji zgodnie z etyką dziennikarską (zob. *Magyar Helsinki Bizottság*, cyt. powyżej, § 159, i dalsze odwołania tamże).

184. Trybunał powtarza, że w przedmiotowej sprawie skarżące spółki wycofały swoje wnioski o uzyskanie danych od Krajowej Rady Podatkowej i w zamian zatrudniły dodatkowe osoby do zbierania danych podatkowych ręcznie w lokalnych urzędach podatkowych (zob. paragraf 12 powyżej). Obeszły zatem zarówno ograniczenia prawne (obowiązek uzasadnienia, że dane byłyby zbierane na cele dziennikarskie oraz nie byłyby publikowane w postaci listy) oraz ograniczenia praktyczne (poprzez zatrudnianie ludzi do zbierania informacji ręcznie, aby uzyskać nieograniczony dostęp do osobistych danych podatkowych, z zamiarem późniejszego rozpowszechniania) nałożone przez stosowne przepisy krajowe. Dane zostały opublikowane w formie surowej, jako katalogi lub listy.

185. O ile Trybunał nie może się nie zgodzić z wyrokiem Izby, iż dane nie zostały pozyskane w sposób nielegalny, jest jasne, że skarżące spółki stosowały politykę obchodzenia zwykłych kanałów przewidzianych dla dziennikarzy na potrzeby uzyskiwania dostępu do danych, a tym samym mechanizmów kontroli i równowagi ustanowionych przez władze krajowe celem regulowania dostępu do danych i ich rozpowszechniania.

(iv) Treść, forma i konsekwencje publikacji i powiązane względy

186. Trybunał uznał, jak wskazano wcześniej (zob. paragraf 127 powyżej), że podejście do relacjonowania danego tematu jest kwestią swobody dziennikarskiej. Nie jest zadaniem Trybunału ani sądów krajowych zastępowanie własnymi poglądami poglądów prasy w tym obszarze (zob. *Jersild*, cyt. powyżej, § 31; i *Couderc i Hachette Filipacchi Associés*, cyt. powyżej, § 139). Art. 10 Konwencji pozostawia również dziennikarzom swobodę decydowania o tym, jakie szczegóły powinny być

publikowane, by zapewnić wiarygodność artykułu (zob. *Fressoz i Roire*, cyt. powyżej, § 54; i *ibid.*). Dodatkowo dziennikarze korzystają ze swobody wybierania z informacji, które do nich trafiają, tych, którymi się zajmą i w jaki sposób. Ta swoboda jednakże nie jest pozbawiona odpowiedzialności (*ibid.*). Wybory, jakich dokonują w tym aspekcie, muszą być dokonywane na podstawie ich zawodowych zasad etycznych oraz kodeksów postępowania (zob. *Couderc i Hachette Filipacchi Associés*, cyt. powyżej, § 138).

187. Tam gdzie rzeczony informacje były już dostępne publicznie, Trybunał uwzględniał ten czynnik w swojej ocenie, czy rzeczony ograniczenie wolności słowa było „niezbędne” na potrzeby art. 10 ust. 2. W niektórych przypadkach był to czynnik decydujący, który prowadził Trybunał do stwierdzenia naruszenia art. 10 (zob. *Weber przeciwko Szwajcarii*, 22 maja 1990 r., §§ 48-52, Seria A nr 177; *Observer oraz Guardian przeciwko Wielkiej Brytanii*, 26 listopada 1991 r., §§ 66-71, Seria A nr 216; *The Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii (nr 2)*, 26 listopada 1991 r., §§ 52-56, Seria A nr 217; oraz *Vereniging Weekblad Bluf! przeciwko Holandii*, 9 lutego 1995 r., §§ 41-46, Seria A nr 306-A), podczas gdy w innych sprawach, zwłaszcza dotyczących swobody prasy w zakresie raportowania na temat publicznych postępowań sądowych, fakt, że informacje były dostępne publicznie, uznawany był za drugorzędny w stosunku do potrzeby chronienia prawa do poszanowania życia prywatnego prywatności na podstawie art. 8 Konwencji (zob. *Egeland i Hanseid przeciwko Norwegii*, nr 34438/04, §§ 62-63, 16 kwietnia 2009 r.; oraz *Shabanov i Tren przeciwko Rosji*, nr 5433/02, §§ 44-50, 14 grudnia 2006 r.).

188. Warto odnotować, że TSUE wyjaśnił – nie tylko w sprawie *Satakunnan Markkinapörssi Oy*, cyt. powyżej, § 48; i *Google Spain*, cyt. powyżej, § 30 – że publiczny charakter przetwarzanych danych nie wyłącza takich danych spod ochrony dyrektywy o ochronie danych i gwarancji ustanawianych przez tę dyrektywę w zakresie ochrony prywatności (zob. paragrafy 20 i 75 powyżej).

189. Chociaż przedmiotowe dane podatkowe były dostępne publicznie w Finlandii, można było się z nimi zapoznawać tylko w lokalnych urzędach podatkowych, a wgląd odbywał się na jasnych zasadach. Kopiowanie danych na karty pamięci było zakazane. Dziennikarze mogli otrzymać dane podatkowe w formacie cyfrowym, lecz warunki otrzymywania również istniały i takie otrzymanie ograniczone było do pewnej ilości danych. Dziennikarze musieli również wskazać, że informacje te były pozyskiwane na cele dziennikarskie oraz że nie będą one publikowane w formie listy (zob. paragrafy 49-51 powyżej). A zatem, o ile informacje dotyczące osób fizycznych były dostępne publicznie, konkretne zasady i zabezpieczenia regulowały ich dostępność.

190. Fakt, że przedmiotowe dane były dostępne publicznie zgodnie z prawem krajowym, niekoniecznie oznaczał, że mogły one być publikowane w sposób nieograniczony (zob. paragrafy 48 i 54 powyżej). Publikowanie danych w czasopiśmie i dalsze rozpowszechnianie ich poprzez usługę tekstową (SMS) stanowiło udostępnienie danych w sposób i w zakresie niezamierzonym przez ustawodawcę.

191. Jak wskazano wcześniej, zbieranie informacji jest kluczowym wstępnym krokiem w dziennikarstwie i nieodłącznym, chronionym elementem wolności prasy (zob. paragraf 128 powyżej). Warto odnotować, iż w przedmiotowej sprawie Najwyższy Sąd Administracyjny nie próbował ingerować w zbieranie przez skarżące spółki danych surowych – działalność, która leży u podstaw wolności prasy – lecz raczej w rozpowszechnianie danych w sposób i w zakresie, o jakich mowa powyżej.

192. Należy również w tym miejscu przypomnieć, że Finlandia jest jednym z nielicznych państw członkowskich Rady Europy, które udostępniają taki stopień dostępu publicznego do danych podatkowych. Oceniając margines oceny w sprawie takiej jak ta oraz proporcjonalność zaskarżonej ingerencji, a także fiński system, zgodnie z którym została ona zastosowana, Trybunał musi ocenić również wybory ustawodawcze, które za nim leżały, a w tym kontekście jakość parlamentarnej i sądowej kontroli konieczności przyjęcia przedmiotowych przepisów ustawowych oraz podjętych na tej podstawie środków ingerujących w wolność wyrażania opinii (zob. w tym zakresie *Animal Defenders International przeciwko Wielkiej Brytanii* [WI], nr 48876/08, §§ 108 i 110, ECHR 2013 (fragmenty)).

193. Jak wykazały obie strony, parlamentarna kontrola fińskich przepisów dotyczących dostępu do informacji i danych podatkowych w szczególności, a także dotyczących ochrony danych, była zarówno dokładna, jak i istotna. Kontrola i debata na poziomie krajowym była ponadto odzwierciedlona w kontekście ochrony danych na poziomie UE, kiedy przyjmowano dyrektywę o ochronie danych, a następnie rozporządzenie 2016/79.

194. Trybunał wskazuje, że fiński ustawodawca zdecydował, przyjmując ustawę o ujawnianiu publicznym i poufności danych podatkowych, utrzymać publiczny dostęp do przedmiotowych danych podatkowych. Choć zadanie zrównoważenia interesów publicznych i prywatnych w tym zakresie zostało przeprowadzone, kiedy sprawą tą zajmował się fiński parlament, nie wynika stąd, iż przetwarzanie takich danych podatkowych nie będzie już podlegało żadnym względom ochrony danych, jak podnosiły skarżące spółki. Art. 2 ust. 5 ustawy o danych osobowych został przyjęty po to, by pogodzić prawa do prywatności i do wolności wyrażania opinii oraz uwzględnić rolę prasy, lecz powoływanie się na derogację dziennikarską było, jak wskazał Najwyższy Sąd Administracyjny, zależne

od spełnienia konkretnych warunków. Ustawa o ujawnianiu publicznym i poufności danych podatkowych wyraźnie wskazuje, że takie informacje „są publiczne w zakresie, o którym mowa w ustawie” (zob. paragraf 39 powyżej).

195. Trybunał podkreśla, że zabezpieczenia w prawie krajowym zostały wprowadzone właśnie ze względu na publiczną dostępność osobistych danych podatkowych, charakter i cel przepisów o ochronie danych oraz towarzyszącą im derogację dziennikarską. W tych okolicznościach oraz zgodnie z podejściem określonym w sprawie *Animal Defenders International* (cyt. powyżej, § 108), władze pozwanego Państwa cieszyły się szerokim marginesem oceny w decydowaniu, jak ustalić sprawiedliwą równowagę pomiędzy poszczególnymi prawami z artykułów 8 i 10 Konwencji w przedmiotowej sprawie. Co więcej, o ile margines oceny każdego Państwa musi być ograniczony, a jego wykonywanie podlega zewnętrznemu nadzorowi Trybunału, może on również uwzględnić przy ocenie ogólnej równowagi fakt, że dane Państwo, nieco wyjątkowo, w ramach wyboru konstytucyjnego oraz w interesie przejrzystości, podjęło decyzję o udostępnieniu opinii publicznej danych podatkowych.

196. W przedmiotowej sprawie sądy krajowe, przy rozważaniu tych praw, starały się osiągnąć równowagę pomiędzy wolnością wyrażania opinii a prawem do prywatności ujętym w przepisach o ochronie danych. Stosując derogację z art. 2 ust. 2 ustawy o danych osobowych oraz test interesu publicznego do zaskarżonej ingerencji, przeanalizowały one, a w szczególności Najwyższy Sąd Administracyjny, stosowne orzecznictwo na podstawie Konwencji i orzecznictwo TSUE oraz starannie zastosowały orzecznictwo Trybunału do faktów w przedmiotowej sprawie.

(v) Waga sankcji nałożonych na dziennikarzy lub wydawców

197. Jak wskazano w wyroku Izby, skarżącym spółkom nie zabroniono publikowania danych podatkowych czy też kontynuowania publikowania *Veropörssi*, choć nakazano im to czynić w sposób zgodny z regulacjami fińskim i unijnymi dotyczącymi ochrony danych i dostępu do informacji. Okoliczność, że w praktyce ograniczenia nałożone na ilość informacji, jakie mogą być publikowane, mogły sprawić, że część działalności stała się mniej rentowna, nie stanowi sam w sobie sankcji w rozumieniu orzecznictwa Trybunału.

(vi) Podsumowanie

198. W świetle powyższych rozważań Trybunał uważa, że w ocenie okoliczności przedłożonych im do oceny właściwe władze krajowe, a w szczególności Najwyższy Sąd Administracyjny, należycie uwzględniły zasady i kryteria określone w orzecznictwie Trybunału dotyczące równoważenia prawa do poszanowania życia prywatnego oraz prawa do wyrażania opinii. Czyniąc to, Najwyższy Sąd Administracyjny przypisał

szczególną wagę ustaleniu, że publikowanie danych podatkowych w opisany sposób i w zakresie nie przyczyniało się do debaty w interesie publicznym oraz że skarżące nie mogły w istocie podnosić, że dokonały tego wyłącznie w celu dziennikarskim w rozumieniu prawa krajowego i prawa unijnego. Trybunał nie dostrzega poważnych powodów, które wymagałyby, by zastąpił swoimi poglądami poglądy sądów krajowych oraz uchylił dokonane przez nie rozstrzygnięcie w sprawie równowagi praw (zob. *Von Hannover (nr 2)*, cyt. powyżej, § 107; i *Perinçek*, cyt. powyżej, § 198). Jest usatysfakcjonowany, że powody, na których się opierano, były zarówno wystarczające, jak i stosowne, by wykazać, że zaskarżona ingerencja była „niezbędna w społeczeństwie demokratycznym” oraz że władze pozwanego Państwa działały w ramach marginesu oceny, poszukując sprawiedliwej równowagi pomiędzy konkurującymi ze sobą interesami.

199. Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdza, iż nie doszło do naruszenia art. 10 Konwencji.

III. ZARZUT NARUSZENIA ART. 6 UST. 1 KONWENCJI

200. Skarżące spółki skarżyły się na mocy art. 6 ust. 1 Konwencji na długość postępowania przed sądami krajowymi.

Stosowne fragmenty art. 6 ust. 1 Konwencji brzmią następująco:

„Każdy ma prawo do ... rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez ... sąd ... przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym”.

A. Wyrok Izby

201. Izba odnotowała, że przedmiotowe postępowanie przed władzami krajowymi i sądami trwało ponad sześć lat i sześć miesięcy w dwóch instancjach, z czego w obu instancjach dwa razy. Nie było szczególnie długich okresów nieaktywności ze strony organów i sądów krajowych. Choć sprawa była w pewnym stopniu złożona, nie można powiedzieć, że to samo w sobie uzasadniało całą długość postępowania. Według Izby nadmierna całkowita długość postępowania mogła być spowodowana zasadniczo faktem, że sprawa była rozpatrywana dwukrotnie przez każdą instancję.

B. Wnioski stron

1. Skarżące spółki

202. Skarżące spółki podniosły, że postępowanie prawne w przedmiotowej sprawie trwało osiem lat w trzech instancjach, a każda instancja badała sprawę dwa razy. Najwyższy Sąd Administracyjny był

uprawniony do wydania zakazu w swojej pierwszej decyzji z 2009 r., bez odsyłania sprawy z powrotem do Rady Ochrony Danych. Można było to zrobić w imię zasady ekonomii procesowej oraz mając na uwadze prawo skarżących spółek do rzetelnego procesu w rozsądnym terminie. Czas trwania postępowania naruszył zatem prawo skarżących spółek gwarantowane przez art. 6 ust. 1 Konwencji.

2. Rząd

203. Rząd nie zgodził się z ustaleniami Izby. Rząd uznał, że po odliczeniu czasu potrzebnego na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do TSUE, pierwsze postępowanie trwało trzy lata i trzy i pół miesiąca, a drugie około dwóch lat i trzech miesięcy. Łączny czas postępowania wynosił zatem pięć lat i siedem miesięcy, z czego należy odjąć sześć miesięcy, jako że związane były z przygotowaniami na poziomie krajowym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Ogólny czas trwania postępowania wyniósł zatem pięć lat i siedem dni.

204. Rząd odnotował, że żaden z etapów proceduralnych nie trwał bardzo długo. Sprawa obejmowała dwa odrębne postępowania, jako że przedmiot obu tych postępowań nie był tożsamy, mimo iż dotyczyły one tych samych stron i tych samych faktów. Pierwsze postępowanie dotyczyło tego, czy skarżące spółki przetwarzały dane osobowe wbrew postanowieniom ustawy o danych osobowych. Najwyższy Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję i skierował sprawę ponownie do Rady Ochrony Danych, która musiała przeprowadzić nową analizę administracyjną sprawy oraz wydać nową decyzję administracyjną. Drugie postępowanie dotyczyło tego, czy nowa decyzja Rady Ochrony Danych z dnia 26 listopada 2009 r. odpowiadała poprzedniej decyzji Najwyższego Sądu Administracyjnego.

205. Rząd stwierdził, że kwestia ta była wyjątkowo złożona z prawnego punktu widzenia. Oprócz zwyczajowych przygotowań w sprawie, obejmowała również sporządzenie wniosku do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, związane z nim postanowienie oraz dwie rozprawy. Przedmiotowa sprawa była pierwszą tego rodzaju, w której władze rozpatrywały wolność przekazywania informacji podatkowych i względy ochrony danych. Nie istniało wcześniejsze orzecznictwo krajowe w tym przedmiocie.

206. Co więcej zachowanie skarżących spółek przedłużyło drugie postępowanie o półtora miesiąca, którego to opóźnienia nie można przypisać Rządowi.

207. Rząd stwierdził, że w świetle szczególnych okoliczności sprawy postępowanie zostało przeprowadzone w rozsądnym terminie w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji.

C. Ocena Trybunału

208. Trybunał odnotowuje, że okres, jaki należy wziąć pod uwagę, rozpoczął się 12 lutego 2004 r., kiedy to odwołano się od pierwszej decyzji Rady Ochrony Danych, a zakończył się 18 czerwca 2012 r., kiedy to Najwyższy Sąd Administracyjny wydał ostateczną decyzję w sprawie. Sprawa toczyła się przed TSUE, oczekując na wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przez jeden rok i dziesięć miesięcy, który to czas, według orzecznictwa Trybunału, należy odjąć od czasu, jaki można przypisać władzom krajowym (zob. *Pafitis i Inni przeciwko Grecji*, 26 lutego 1998 r., § 95, *Reports* [Raporty] 1998-I; oraz *Koua Poirrez przeciwko Francji*, nr 40892/98, § 61, ECHR 2003-X). Po odjęciu tego okresu z całego czasu trwania postępowania stwierdza się, iż przedmiotowe postępowanie przed organami i sądami krajowymi trwało ponad sześć lat i sześć miesięcy, dwukrotnie w każdej instancji.

209. Rozsądnosc czasu trwania postępowania należy ocenić zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem w świetle okoliczności sprawy oraz odwołując się do następujących kryteriów: złożoności sprawy, zachowania skarżących oraz właściwych władz oraz znaczenia sprawy dla skarżących (zob. m.in. *Frydlender przeciwko Francji* [WI], nr 30979/96, § 43, ECHR 2000-VII; oraz *Lupeni Greek Catholic Parish i Inni przeciwko Rumunii* [WI], nr 76943/11, § 143, ECHR 2016 (fragmenty)).

210. Trybunał zgadza się z Rządem, że w postępowaniu nie było szczególnie długich okresów nieaktywności ze strony władz i sądów krajowych. Postępowania toczyły się przed organami i sądami krajowymi przez około półtora roku dla każdego etapu, czego samego w sobie nie można uznać za nadmiernie długie.

211. Jednakże całkowita długość postępowania jest nadmierna, co zdaje się być spowodowane faktem, że sprawę analizowano dwa razy w każdej instancji. Trybunał uważa, że nawet jeżeli należałoby przyjąć argument Rządu, iż zachowanie skarżących spółek przedłużyło drugie postępowanie o półtora miesiąca i okres ten należałoby odjąć od ogólnego czasu trwania postępowania, całkowita długość postępowania nadal byłaby nadmierna.

212. Trybunał uważa, że sprawa rzeczywiście była skomplikowana pod względem prawnym, a okoliczność ta przejawiała się poprzez niedostatek orzecznictwa na poziomie fińskim, potrzebę skierowania pytań dotyczących interpretacji prawa unijnego do TSUE oraz sam fakt, iż sprawa została skierowana do Wielkiej Izby tutejszego Trybunału. Jednakże nie można stwierdzić, że złożoność prawna sprawy sama w sobie usprawiedliwiała cały czas trwania postępowania. Złożoność sprawy była po części dodatkowo spowodowana faktem, że sprawę skierowano ponownie do rozpatrzenia przez Radę Ochrony Danych.

213. Jeśli chodzi o to, co było kwestią zasadniczą dla skarżących spółek, nie ma wątpliwości że zaskarżane decyzje krajowe miały konsekwencje

zarówno dla zakresu, jak i formy, w jakiej skarżące spółki mogły publikować dane podatkowe, a zatem kontynuować działalność publicystyczną bez zmian.

214. Po zbadaniu całego przedstawionego materiału Trybunał uznaje, że nawet po uwzględnieniu złożoności sprawy z prawnego punktu widzenia czas trwania postępowania jako całości był nadmiernie długi i nie spełnił wymogu rozsądnego terminu.

215. A zatem doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji ze względu na długość postępowania.

IV. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

216. Art. 41 Konwencji stwierdza:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.

A. Szkoda

217. Skarżące spółki domagały się 900 000 EUR tytułem szkody majątkowej, odpowiadającej stracie dochodu netto za trzy lata. Nie doprecyzowały dalej swojego roszczenia majątkowego odwołaniem do dwóch artykułów Konwencji, które według ich zarzutów zostały naruszone.

218. Rząd zgodził się z Izłą, że nie został udowodniony związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy zgłoszoną szkodą a zarzucanym naruszeniem art. 6 ust. 1 Konwencji. Nie został również udowodniony związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy zgłoszoną szkodą a zarzucanym naruszeniem art. 10 Konwencji. Według Rządu nie należało zatem przyznawać z tego tytułu żadnego odszkodowania. Gdyby Trybunał miał przyznać odszkodowanie z tytułu szkody majątkowej, należało zastrzec zastosowanie art. 41 Konwencji.

219. Na podstawie przedłożonego mu materiału Trybunał nie dostrzega jakiegokolwiek związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy naruszeniem stwierdzonym z mocy art. 6 Konwencji a szkodą majątkową zgłaszaną przez skarżące spółki. Trybunał zatem odrzuca roszczenie. W zakresie szkód niemajątkowych Trybunał odnotowuje, że skarżące spółki nie wniosły z tego tytułu roszczeń.

B. Koszty i wydatki

220. Skarżące spółki wniosły o przyznanie 58 050 EUR tytułem kosztów i wydatków poniesionych zarówno przed sądami krajowymi, jak i przed Trybunałem.

221. Rząd odnotował, że Izba przyznała skarżącym spółkom kwotę 9500 EUR (z VAT) na pokrycie kosztów zgłoszonych w obu instancjach. W opinii Rządu kwota ta była uzasadniona i nie powinna być zwiększona.

222. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału skarżący ma prawo do zwrotu kosztów i wydatków jedynie w takim zakresie, w jakim wykazano, iż zostały one rzeczywiście i w sposób niezbędny poniesione i są rozsądne pod względem kwoty. W przedmiotowej sprawie nie przedstawiono Trybunałowi dowodów z dokumentów na potwierdzenie roszczenia z tytułu honorariów prawniczych poniesionych przed Wielką Izbą, zgodnie z wymogiem Reguły 60 § 2 Regulaminu Trybunału. Dodatkowe roszczenie z tytułu kosztów i wydatków poniesionych w postępowaniu przed Wielką Izbą należy zatem odrzucić. W odniesieniu do dowodów w postaci dokumentów przedstawionych przez skarżące spółki na poparcie swojego roszczenia na poziomie Izby i powyższych kryteriów Trybunał uważa, że rozsądne jest zasądzenie kwoty 9500 EUR (z VAT) na pokrycie kosztów poniesionych przed sądami krajowymi i Izbą.

C. Odsetki z tytułu zwłoki.

223. Trybunał uważa, że odsetki z tytułu zwłoki należy ustalić zgodnie z marginalną stopą procentową Europejskiego Banku Centralnego, powiększoną o trzy punkty procentowe.

Z TYCH PRZYCZYN TRYBUNAŁ

1. *Oddala*, jednogłośnie, zastrzeżenia wstępne Rządu;
2. *Orzeka*, stosunkiem głosów piętnastu do dwóch, że nie doszło do naruszenia art. 10 Konwencji;
3. *Orzeka*, stosunkiem głosów piętnastu do dwóch, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji;
4. *Orzeka*, stosunkiem głosów czternastu do trzech,
(a) że pozwane Państwo winno zapłacić skarżącym spółkom w terminie trzech miesięcy, kwotę 9500 EUR (dziewięć tysięcy pięćset euro)

wraz z podatkami, jakie mogą być należne, z tytułu kosztów i wydatków;

(b) że od upływu powyższego trzymiesięcznego terminu aż do momentu uregulowania należności, płatne będą odsetki zwykłe od określonych powyżej kwot, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;

5. *Oddala*, stosunkiem głosów piętnastu do dwóch, pozostałą część żądania skarżących spółek dotyczącego słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku angielskim i francuskim oraz ogłoszono podczas rozprawy jawnej w Pałacu Praw Człowieka w Strasburgu w dniu 27 czerwca 2017 r.

Lawrence Early
Radca prawny [*Jurisconsult*]

András Sajó
Przewodniczący

Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konwencji i Regulą 74 § 2 Regulaminu Trybunału następujące zdania odrębne zostały załączone do niniejszego wyroku:

(a) wspólna częściowo rozbieżna opinia odrębna sędziów: Nußberger i Lópeza Guerry;

(b) rozbieżna opinia odrębna sędziów: Sajó i Karakaş.

A.S.
T.L.E.

[Opinie odrębne zostały pominięte w niniejszym tłumaczeniu.]