



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 12. prosinca 2013.¹

Spojeni predmeti C-141/12 i C-372/12

Y. S.
protiv
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel
(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Rechtbank Middelburg (Nizozemska))
i
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel
protiv
M. i S.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad van State (Nizozemska))

„Osobni podaci i obrada – pravna analiza“

1. Y. S., M. i S. državljani su trećih zemalja koji su podnijeli zahtjev za zakonito boravište u Nizozemskoj. Zahtjev Y. S. je odbijen. Zahtjevi M. i S. su odobreni. Svi se oni pozivaju na pravo Unije kako bi dobili pristup dokumentu (u daljnjem tekstu: zapisnik)² koji je sastavio djelatnik relevantnog tijela, a koji sadrži pravnu analizu u obliku internog savjeta treba li odobriti status boravišta. Oni tvrde da je pravna analiza osobni podatak pa stoga, na temelju prava Unije, imaju pravo na pristup zapisniku.

I – Pravo Unije

A – Ugovor o funkcioniranju Europske unije

2. Prema članku 16. stavku 1. UFEU-a „[s]vatko ima pravo na zaštitu svojih osobnih podataka“.

B – Povelja Europske unije o temeljnim pravima

3. Članak 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), pod naslovom „Zaštita osobnih podataka“, navodi:

„1. Svatko ima pravo na zaštitu osobnih podataka koji se na njega ili nju odnose.

2. Takvi podaci moraju se obrađivati pošteno, u utvrđene svrhe i na temelju suglasnosti osobe o kojoj je riječ, ili na nekoj drugoj legitimnoj osnovi utvrđenoj zakonom. Svatko ima pravo na pristup prikupljenim podacima koji se na njega ili nju odnose i pravo na njihovo ispravljanje.

1 — Jezik izvornika: engleski

2 — Vidjeti točku 17. u nastavku.

3. Poštovanje tih pravila podliježe nadzoru neovisnog tijela.“

4. Članak 41. tiče se „Prava na dobru upravu“:

„1. Svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku.

2. To pravo uključuje:

[...]

(b) pravo svake osobe na pristup svojem spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne;

(c) obvezu uprave da obrazloži svoje odluke.

[...]“

5. U skladu s člankom 47. stavkom 1. „[s]vatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom“.

6. Članak 51. stavak 1. navodi: „[o]dredbe ove Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije [...]“.

C – Direktiva br. 95/46

7. Prema članku 1. stavku 1. Direktive 95/46³, „države članice štite temeljna prava i slobode fizičkih osoba, a posebno njihova prava na privatnost u vezi s obradom osobnih podataka“⁴.

8. Članak 2. točka (a) definira pojam „osobni podaci“ kao „bilo koji podaci koji se odnose na utvrđenu fizičku osobu ili fizičku osobu koju se može utvrditi („osoba čiji se podaci obrađuju“)“⁵, a „osoba koju se može utvrditi“ jest ona „čiji je identitet moguće utvrditi, izravno ili neizravno, a posebno navođenjem identifikacijskog broja ili jednog ili više činitelja značajnih za njegov fizički, fiziološki, mentalni, gospodarski, kulturni ili socijalni identitet“.

9. Pojam „obrada osobnih podataka“ ili jednostavno „obrada“ definiran je u članku 2. točki (b) kao „bilo koji postupak ili skup postupaka koji se provode nad osobnim podacima, bilo automatskim putem ili ne, kao što je prikupljanje, snimanje, organiziranje, pohrana, prilagođavanje ili mijenjanje, vraćanje, obavljanje uvida, uporaba, otkrivanje prijenosom i širenjem ili stavljanje na raspolaganje drugim načinom, poravnavanje ili kombiniranje, blokiranje, brisanje ili uništavanje“. U skladu s člankom 2. točkom (c), „sustav arhiviranja osobnih podataka“ ili „sustav arhiviranja“ je „bilo koji strukturirani skup osobnih podataka koji je dostupan prema posebnim mjerilima, bilo da su centralizirani, decentralizirani ili raspršeni na funkcionalnoj ili zemljopisnoj osnovi“.

3 — Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995, L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.), izmijenjena u određenim pogledima Uredbom (EZ) br. 1882/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. rujna 2003. (SL 2003, L 284, str. 1.). Posebna pravila o obradi osobnih podataka u okviru policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima sadržana su u Okvirnoj odluci vijeća 2008/977/PUP od 27. studenoga 2008. o zaštiti osobnih podataka obrađenih u okviru policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (SL 2008, L 350, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 2., str. 118.). U tijeku je rad na novoj Općoj uredbi o zaštiti podataka (vidjeti COM(2012.) 11 *final*).

4 — Vidjeti također uvodnu izjavu 10. u preambuli Direktive 95/46.

5 — Čini se da je ta definicija preuzeta iz identične definicije u članku 2. točki (a) Konvencije za zaštitu osoba glede automatizirane obrade podataka iz 1981. (ETS 108), potpisnice koje su sve države članice.

10. Prema članku 3. stavku 1., Direktiva 95/46 primjenjuje se na „osobne podatke koji se u cijelosti ili djelomično obrađuju automatskim putem“, s jedne strane, i „na obradu podataka koja nije automatska, a koja čini dio sustava arhiviranja ili će činiti dio sustava arhiviranja“, s druge strane⁶. Članak 3. stavak 2. isključuje određene vrste obrade iz područja primjene Direktive 95/46 i članak 7. navodi kriterije koji određuju mogu li države članice obrađivati osobne podatke ili ne.

11. Članak 12. o „Pravu na pristup“, navodi⁷:

„Države članice osiguravaju da svaka osoba čiji se podaci obrađuju ima pravo dobiti od nadzornika:

- (a) bez prisile, u razumnim rokovima te bez pretjerane odgode ili troška:
 - potvrdu obrađuju li se ili ne podaci koji se na nju odnose te podatak barem u vezi svrhe obrade, vrste podataka te primatelje ili vrste primatelja kojima se podaci otkrivaju,
 - obavijest u razumljivom obliku o podacima koji se obrađuju te bilo koje podatke o njihovom izvoru,
 - podatke o logici uključenoj u automatsku obradu podataka koja se na nju odnosi barem u slučaju automatskih odluka iz članka 15. stavka 1. ove Direktive;
- (b) prema potrebi, ispravak, brisanje ili blokiranje podataka čija obrada nije u skladu s ovom Direktivom, posebno zbog nepotpunih ili netočnih podataka;
- (c) obavijest trećim strankama kojima su podaci otkriveni o svim ispravcima, brisanjima ili blokiranju izvršenom u skladu s točkom (b), [osim] ako se to pokaže nemogućim ili uključuje nerazmjern napor.“

12. Iznimke i ograničenja, između ostaloga, prava na pristup, opisana su u članku 13. stavku 1.⁸:

„Države članice mogu donijeti propise za ograničavanje područja primjene obveza i prava iz članka 6. stavka 1., članka 10., članka 11. stavka 1. te članka 12. i 21. ove Direktive kada takvo ograničavanje predstavlja potrebne mjere za zaštitu:

[...]

- (d) sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela ili kršenja etike zakonom uređenih djelatnosti;

[...]

- (f) nadzora, inspekcije ili regulatorne funkcije povezane, čak i povremeno, s izvršavanjem javnih ovlasti u slučajevima iz točke (c), (d) i (e);
- (g) zaštite osobe čiji se podaci obrađuju ili prava i slobode drugih.“

6 — Vidjeti također uvodnu izjavu 15. u preambuli Direktive 95/46.

7 — Vidjeti također uvodnu izjavu 41. u preambuli Direktive 95/46.

8 — Vidjeti također uvodnu izjavu 42. u preambuli Direktive 95/46.

D – *Drugi instrumenti EU-a*

13. Uredba br. 45/2001⁹ odnosi se na zaštitu pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama EU-a. Ona definira „osobni podatak“ i „obradu osobnih podataka“ u biti na isti način kao Direktiva 95/46¹⁰. Ona također posebice određuje pravo na pristup obavijesti, u razumljivome obliku, o podacima koji se obrađuju te o svim dostupnim informacijama u vezi s njihovim izvorom¹¹.

14. Instrumenti EU-a koji nude pristup dokumentima poput Uredbe br. 1049/2001¹² i odluke o javnom pristupu dokumentima Suda¹³ sadrže izuzeća radi zaštite „privatnost[i] i integritet[a] pojedinca, posebno kad se odnose na propise [EU] o zaštiti osobnih podataka“¹⁴ i nude osnovu za uskraćivanje pristupa ako bi to dovelo u pitanje zaštitu „sudskog[a] postupka i pravnog savjeta“¹⁵.

II – Nizozemsko pravo i postupak

15. Wet bescherming persoonsgegevens (Zakon o zaštiti osobnih podataka ili u daljnjem tekstu: Wbp) definira osobne podatke¹⁶, svoje područje primjene¹⁷ i pravo na pristup¹⁸ na sličan način kao što je to navedeno u Direktivi 95/46. Podnositelji zahtjeva pozivaju se na isti tražeći pristup zapisniku korištenom pri odlučivanju o njihovom zahtjevu za dozvolu boravka na određeno vrijeme prema Vreemdelingenwet (Zakon o stranim državljanima) iz 2000.

16. Takav zahtjev, podnesen pri Immigratie- en Naturalisatiedienst (Služba za imigraciju i naturalizaciju), prvo razmatra djelatnik službe, koji priprema nacrt odluke i dodatni dokument, „zapisnik“¹⁹, koji navodi, među ostalim, pravnu analizu u pozadini nacrt odluke. Ako djelatnik službe nema ovlasti potpisati nacrt odluke, šalje ga zajedno sa zapisnikom na ocjenjivanje koje izvršava *resumptor* (viši djelatnik službe). Taj viši djelatnik službe može potvrditi ili odbaciti pravnu analizu iz zapisnika. Ipak, neovisno o tome ima li taj djelatnik službe ovlasti potpisati odluku, zapisnik nije dio konačne odluke o boravištu.

17. Zapisnik obično sadrži: ime, broj telefona i ureda djelatnika zaduženog za pripremu odluke; prostor za parafe i imena jednog ili više nadglednika; ime, datum rođenja, državljanstvo, spol, narodnost, religiju i jezik podnositelja zahtjeva; podatke o povijesti postupka; informacije o danim izjavama i o dokumentima koje je podnio podnositelj zahtjeva; primjenjive pravne odredbe i ocjenu relevantnih informacija s obzirom na primjenjive pravne odredbe (u daljnjem tekstu: pravna analiza). Prema Raad van State, dužina pravne analize može sezati od nekoliko rečenica do nekoliko stranica. Na raspravi je nizozemska vlada potvrdila da nema obrasca za pripremu zapisnika. Kada je pravna analiza opsežna, zapisnik može sadržavati izjave koje se odnose na ocjenjivanje vjerodostojnosti danih izjava, razloga zašto podnositelj zahtjeva ispunjava (ili ne ispunjava) uvjete za dozvolu boravka i po kojoj osnovi/osnovama. Sažetija analiza može dovesti do toga da zapisnik sadrži samo primjenjivu smjernicu politike.

9 — Na ovu se situaciju primjenjuje Uredba (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka (SL 2001, L 8, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 34., str. 6.).

10 — Vidjeti članak 2. točke (a) i (b) Uredbe br. 45/2001.

11 — Vidjeti članak 13. točku (c) Uredbe br. 45/2001.

12 — Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001, L 145, str. 43.). [neslužbeni prijevod]

13 — Odluka Suda Europske unije od 11. prosinca 2012. o javnom pristupu dokumentima kojima raspolaže Sud Europske unije u izvršavanju svojih upravnih funkcija (SL 2013, C 38, str. 2.) [neslužbeni prijevod].

14 — Članak 4. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 1049/2001; članak 3. stavak 1. točka (b) odluke Europskog suda.

15 — Članak 4. stavak 2. druga alineja Uredbe br. 1049/2001; članak 3. stavak 2. druga alineja odluke Suda Europske unije.

16 — Članak 1. točka (a) Wbp-a.

17 — Članak 2. stavak 1. Wbp-a.

18 — Članak 35. Wbp-a.

19 — Primjeri zapisnika podneseni su Sudu tijekom pisanog dijela postupka u presudi C-141/12.

18. Iz zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-372/12 također proizlazi da je Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (ministar useljništva, integracije i azila, u daljnjem tekstu: minister) objasnio da zapisnici čine dio spisa podnositelja zahtjeva, koji su organizirani prema „v-broju“ dodijeljenom svakom podnositelju zahtjeva. Bez tog broja spis se ne može pregledati ni pretraživati.

19. Do 14. srpnja 2009. politika je bila dati zapisnik (uključujući pravnu analizu) na zahtjev. Podneseni su brojni takvi zahtjevi. Prema ministru ta je politika dovela do velikog radnog opterećenja i često do neispravnih tumačenja pravne analize. Druga je posljedica bila da pravna analiza u određenim slučajevima više nije bila zabilježena u zapisniku, ili je bila zabilježena u manjoj mjeri. Prema radnoj uputi IND 2009/11 ta je politika napuštena i pristup zapisniku (uključujući pravnu analizu) nakon toga je uskraćen.

III – Činjenice, pitanja i postupak

A – Predmet C-141/12 Y. S.

20. Odlukom od 9. lipnja 2009. minister je odbio zahtjev Y. S. za dozvolu boravka na određeno vrijeme „asiel“. Ta je odluka povučena, ali je 6. srpnja 2010. zahtjev ponovno odbijen. Zahtjev Y. S. za pristup zapisniku izrađenom za potrebe odluke od 6. srpnja 2010. odbijen je odlukom od 24. rujna 2010. na temelju toga što je zapisnik sadržavao, uz osobne podatke, pravnu analizu. U toj je odluci minister pružio, u onoj mjeri u kojoj je bilo neophodno, pregled podataka sadržanih u zapisniku, porijeklo tih podataka i tijela koja su imala pristup podacima.

21. Upravni prigovor Y. S. na odluku od 24. rujna 2010. proglašen je neutemeljenim odlukom od 22. ožujka 2011. Protiv potonje Y. S. je podnio žalbu sudu koji je uputio zahtjev, koji je postavio ova pitanja:

- „(1) Jesu li podaci iz zapisnika koji se odnose na osobu čiji se podaci obrađuju osobni podaci u smislu članka 2. točke (a) [Direktive 95/46]?
- (2) Je li pravna analiza iz zapisnika osobni podatak u smislu navedene odredbe?
- (3) Pod pretpostavkom da Sud potvrdi da su gore navedeni podaci osobni podaci, je li javno tijelo/nadzornik obavezan dati pristup tim osobnim podacima na temelju članka 12. [Direktive 95/46] i članka 8. stavka 2. [Povelje]?
- (4) U tom kontekstu, može li se osoba čiji se podaci obrađuju izravno pozivati na članak 41. stavak 2. točku (b) [Povelje] i, u slučaju potvrdnog odgovora, mora li se navedeni izraz, 'uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti [u odlučivanju]' tumačiti u smislu da se pravo na pristup zapisniku može odbiti zbog tog razloga?
- (5) Kad osoba čiji se podaci obrađuju zatraži pristup zapisniku, mora li javno tijelo/nadzornik dati presliku tog dokumenta kako bi se na taj način poštovalo pravo na pristup?“

B – Predmet C-372/12 M. i S.

22. Po dobivanju dozvole boravka na određeno vrijeme „asiel“ M. je 30. listopada 2009. zatražio pristup zapisniku za tu odluku. Slično je 19. veljače 2010. i S. zatražio pristup zapisniku za odluku kojom mu se daje dozvola boravka na određeno vrijeme „regulier“. Ti su zahtjevi odbijeni 4. studenoga 2009. odnosno 31. ožujka 2010. Minister je 3. prosinca 2010. odnosno 21. listopada 2010. odbio upravne prigovore koje su podnijeli M. i S. protiv tih odluka kao neutemeljene.

23. Protiv odluke ministra M. je podnio žalbu pri Rechtbank Middelburg, koji je u presudi od 16. lipnja 2011. presudio da je žalba utemeljena, poništio odluku i naredio ministru da usvoji novu odluku uzimajući u obzir njegovu presudu. S. je podnio žalbu protiv odluke ministra pri Rechtbank Amsterdam. Presuda tog suda od 4. kolovoza 2011. bila je slična, u smislu ishoda, onoj koju je donio Rechtbank Middelburg.

24. Minister je podnio žalbu protiv obje presude pri Raad van State, koji je postavio sljedeća pitanja:

- „(1) Treba li članak 12. točku (a) drugu alineju [Direktive 95/46] tumačiti u smislu da postoji pravo na dobivanje preslike dokumenata u kojima su predmet obrade osobni podaci ili je dostatno davanje cjelovitog prikaza tih podataka u razumljivom obliku?
- (2) Treba li riječi ‚pravo na pristup‘ iz članka 8. stavka 2. [Povelje] tumačiti u smislu da postoji pravo na dobivanje preslike dokumenata u kojima su predmet obrade osobni podaci ili je dostatno davanje cjelovitog prikaza tih podataka u razumljivom obliku u smislu članka 12. točke (a) druge alineje [Direktive 95/46]?
- (3) Je li članak 41. stavak 2. točka (b) [Povelje] upućen i državama članicama Unije kako bi provele pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje?
- (4) Predstavlja li zakoniti interes povjerljivosti u smislu članka 41. stavka 2. točke (b) [Povelje] činjenica da se zbog davanja pristupa ‚zapisnicima‘ u njima više ne nalaze razlozi zbog kojih se predlaže određena odluka, što nije povoljno ni za slobodnu razmjenu stajališta unutar javnog tijela ni za postupak odlučivanja?
- (5) Može li se pravna analiza kao što je ona iz ‚zapisnika‘ kvalificirati kao osobni podatak u smislu članka 2. točke (a) [Direktive 95/46]?
- (6) Obuhvaća li zaštita prava i sloboda drugih u smislu članka 13. stavka 1. točke (g) [Direktive 95/46] interes slobodne razmjene stajališta unutar dotičnog javnog tijela? U slučaju negativnog odgovora, obuhvaća li članak 13. stavak 1. točke (d) ili (f) te iste direktive taj interes?“

C – Postupak

25. U predmetu C-141/12 pisana očitovanja podnijeli su Y. S., austrijska, češka, grčka i nizozemska vlada te Komisija. U predmetu C-372/12 pisana očitovanja podnijeli su M. i S., francuska, nizozemska i portugalska vlada te Komisija.

26. Odlukom od 30. travnja 2013. Sud je spojio ta dva predmeta radi usmenog dijela postupka i donošenja presude.

27. Na raspravi održanoj 3. srpnja 2013. usmeno su se očitovali Y. S., M. i S., francuska i nizozemska vlada te Komisija.

IV – Ocjena

A – Uvodne napomene

28. Nije sporno da je zapisnik dokument koji sadrži osobne podatke i da su Y. S., M. i S. dobili pristup tim osobnim podacima (osim pravne analize) te da su informirani o porijeklu tih podataka i o tijelima kojima su ti podaci poslani. U oba se predmeta u biti radi o (obliku) pristupu drugom dijelu sadržaja zapisnika, i to o pravnoj analizi.

29. Prvo ću razmotriti pitanja koja se odnose na tumačenje Direktive 95/46, a potom ću prijeći na pitanja koja se odnose na Povelju. Tamo gdje se pitanja u dva zahtjeva tiču iste materije, odgovorit ću na njih skupno.

B – Pristup osobnim podacima, pristup spisu i obrazloženim odlukama

30. Na raspravi je postalo jasno da podnositelji zahtjeva žele razumjeti razloge u pozadini pojedinačnih odluka o statusu njihovog boravišta. Čini se da je obrazloženje dano za odluku koja se odnosi na Y. S., ali ne i za one koje se odnose na M. i S.

31. Ne dovodim u pitanje imaju li podnositelji zahtjeva valjan razlog tražiti pristup informacijama za što tvrde da imaju pravo. Štoviše, činjenica da traže pristup zapisniku sugerira kako oni smatraju sve one informacije koje su im dane nepotpunima, čime se možda dovode u ranjiv položaj.

32. Međutim, proširivanje značenja pravila o zaštiti osobnih podataka ili proširivanje područja njihove primjene tako da obuhvate mišljenja i druge mjere poduzete tijekom pripreme i istrage prije usvajanja konačne odluke nije lijek za moguća kršenja načela da razlozi za odluku moraju biti navedeni kako bi se zaštitilo pravo na učinkovit sudski nadzor.

33. Nasuprot tome, činjenica da je odluka ispravno obrazložena, čime se omogućava podnositelju zahtjeva da bude u potpunosti svjestan razmatranja u pozadini odluke i učinkovito koristi dostupna pravna sredstva, nedovoljna je osnova za zaključak kako je pristup potpunoj pravnoj analizi, ako ta analiza pripada u područje primjene pravila o zaštiti osobnih podataka, nepotrebna.

34. Ni jedan od sudova koji su uputili zahtjev ne traži smjernice od Suda na temelju obveze, ili prema članku 47. Povelje ili sekundarnom zakonodavstvu, davanja obrazloženja konačnih odluka izvršnih tijela koje se tiču statusa boravišta, prava na saslušanje ili prava na pristup spisu čiji dio može biti interni dokument poput zapisnika. Kao što se (koliko ja mogu utvrditi) ni podnositelji zahtjeva nisu pozvali na neki od tih temelja pred sudovima koji su uputili zahtjev.

35. Točno je da činjenica da su sudovi koji su uputili zahtjev ograničili svoja pitanja na pravo Unije koje se odnosi na zaštitu osobnih podataka ne sprečava Sud od razmatranja svih elemenata prava Unije koji bi im mogli pomoći u odlučivanju u predmetnim slučajevima²⁰. Ne mislim međutim da Sud ovdje može proširiti područje svog odgovora. Dužnost navođenja obrazloženja i pravo na pristup spisu nisu pravilno obrađeni pred Sudom. Štoviše, premda su podnositelji zahtjeva pokazali da znaju za dužnost, prema pravu Unije, davanja obrazloženja odluka koje se odnose na azil²¹, čini se da nitko od njih nije iznio zahtjeve u tom pogledu.

36. U predmetu C-372/12, nizozemska je vlada izjavila na raspravi kako su razlozi za pozitivnu odluku dostupni na zahtjev. Činjenica je da M. i S. nisu, po svemu sudeći, obaviješteni o razlozima zašto su im odobrene dozvole boravka. Ne mogu prihvatiti tvrdnju nizozemske vlade da podnositelji zahtjeva često ne pokazuju zanimanje za pribavljanje tog obrazloženja. Kako je odvjetnik M. i S. istaknuo na raspravi, okolnosti koje čine temelj za povoljnu odluku mogu se promijeniti, što kasnije može dovesti do

20 — Vidjeti, na primjer, presudu od 15. srpnja 2004., Lindfors, C-365/02, Zb., I-7183., t. 32. i citiranu sudsku praksu, i presudu od 10. listopada 2013., Alokpa i drugi, C-86/12, t. 20. i navedenu sudsku praksu.

21 — U svojim pisanim očitovanjima Y. S. i M. i S. izriječno su se pozvali na Direktivu Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005 L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.) čiji članak 9. stavak 2. podstavak 1. određuje: „Države članice, također, osiguravaju da odluka o odbijanju zahtjeva [za azilom] sadrži pisano obrazloženje činjeničnih i pravnih razloga te uputu o pravnom lijeku za pobijanje negativne odluke“. Drugi podstavak ove odredbe navodi da, u okolnostima gdje osobi nije priznat status izbjeglice, već su joj priznata ista prava i povlastice prema nacionalnom pravu i pravu Unije na temelju Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL 2004 L 304, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.), država članica ne mora navesti razloge za tu odluku, ali mora „osigura[ti] da se razlozi odbijanja statusa izbjeglice navedu u spisu tražitelja i da tražitelj, na zahtjev, ima pravo uvida u taj spis“.

drukčije odluke²². Stoga je informacija o tome koje su točno okolnosti bile relevantne za donesenu odluku od valjanog interesa. Opća načela prava Unije, kao što je načelo učinkovite sudske zaštite (sada izraženo u članku 47. Povelje)²³, obuhvaćaju taj interes²⁴. Nasuprot tome, kod prava Unije o zaštiti osobnih podataka tome nije tako. Ono ima druge ciljeve²⁵.

37. U svakom slučaju, čak i kada bi se pristup pravnoj analizi iz zapisnika odobrio na temelju toga što je riječ o osobnim podacima, to možda ne bi otklonilo propust tijela u pogledu navođenja obrazloženja u konačnoj odluci ili davanja istih na neki drugi način. Kako ga ja shvaćam²⁶, zapisnik, kada je pripremljen u obliku savjeta višem djelatniku službe, ne mora sadržavati sve (ili uopće nikakve) razloge koji su u pozadini konačne odluke koju je donijelo nadležno tijelo. Također, čini se da pravna analiza katkad može biti izražena u samo nekoliko rečenica. U takvim okolnostima, čak i ako bi viši djelatnik službe bio suglasan sa savjetom, pravna analiza možda ne bi bila dovoljno obrazložena.

38. Konačno, nijedan sud koji je uputio zahtjev nije pitao Sud zahtijeva li pravo Unije od država članica, kako bi se zajamčila transparentnost u postupku donošenja odluka od strane nadležnih tijela i pristup informacijama korištenima u tom postupku i/ili zaštitilo pravo na dobru upravu, da daju pristup spisu u postupcima kao što su oni koji se odnose na Y. S., M. i S. (ili da u spis uključe dokumente kao što su zapisnici koji sadrže pravne analize), ili da saslušaju podnositelje zahtjeva u vezi s internim postupcima prije usvajanja konačne odluke o statusu boravišta. Ta pitanja nisu obuhvaćena ni u pisanom ni u usmenom dijelu postupka.

39. Moja je analiza stoga ograničena na pristup osobnim podacima.

C – Pristup osobnim podacima prema Direktivi 95/46

1. Uvod

40. Direktiva 95/46 primjenjuje se na osobne podatke koji se u cijelosti ili djelomično obrađuju automatskim putem i na obradu podataka koja nije automatska, a koja čini dio sustava arhiviranja ili će činiti dio sustava arhiviranja²⁷. Samo su te vrste obrade obuhvaćene i zaštićene²⁸. Pravo na pristup prema članku 12. stoga se primjenjuje samo na osobne podatke koji se obrađuju ili arhiviraju ili bi se mogli obrađivati ili arhivirati na takav način. U svom najjednostavnijem obliku to se pravo može koristiti kako bi se zatražilo obavijest o podacima „koji se obrađuju“ te podatke o njihovom izvoru²⁹. Međutim, ona je također temelj za dobivanje potvrde obrađuju li se podaci i pojedinosti o toj obradi, saznanja o logici primijenjenoj u svakoj automatskoj obradi, ispravljanju, brisanju ili blokiranju podataka (ako njihova obrada nije u skladu s tom direktivom) i obavješćivanju o istome, kada je to relevantno, trećih stranaka.

41. Stoga, imaju li Y. S., M. i S. pravo na pristup, prema Direktivi 95/46, pravnoj analizi sadržanoj u zapisniku ovisi o tome je li ta analiza „osobni podatak“ ili, ako nije, je li vrsta obrade ili arhiviranja obuhvaćenih tom direktivom.

22 — Primjerice, promjena okolnosti može odrediti hoće li se odluka obnoviti ili povući.

23 — Vidjeti presudu od 28. srpnja 2011., Samba Diouf, C-69/10, Zb., I-7151., t. 49. i navedenu sudsku praksu.

24 — Vidjeti presudu od 4. lipnja 2013., ZZ, C-300/11, t. 53.

25 — Vidjeti točku 60. u nastavku.

26 — Vidjeti točku 17. gore.

27 — Članak 3. stavak 1. Direktive 95/46.

28 — Vidjeti, na primjer, uvodnu izjavu 15. u preambuli Direktive 95/46 i članak 3. stavak 2. iste, koja određuje dva izuzeća iz područja primjene te direktive.

29 — Druga alineja članka 12. točke (a) Direktive 95/46.

2. Definicije „osobnih podataka“ i „obrade“ (prvo i drugo pitanje u predmetu C-141/12 kao i peto pitanje u predmetu C-372/12)

42. Iz prvog pitanja u predmetu C-141/12 shvaćam da Rechtbank Middelburg pita jesu li činjenice u zapisniku koje se odnose na osobu čiji se podaci obrađuju (za razliku od onih koje se odnose, primjerice, na djelatnika službe i/ili višeg djelatnika službe) „osobni podaci“ u smislu članka 2. točke (a) Direktive 95/46. Drugim pitanjem (koje odgovara petom pitanju u predmetu C-372/12), on postavlja isto pitanje u odnosu na pravnu analizu sadržanu u zapisniku.

43. Odgovor na prvo pitanje jest nedvosmisleno „da“.

44. Općenito, „osobni podaci“ širok su pojam³⁰. Sud je ustvrdio da taj pojam obuhvaća, primjerice, „ime osobe zajedno s njezinim telefonskim brojem ili informacijama o njezinim uvjetima rada ili hobijima“³¹, njezinom adresom³², njezinim dnevnim radnim vremenom, vremenom za odmor i odgovarajućim pauzama i intervalima³³, iznosima plaćenima od strane određenih tijela i primateljima tih iznosa³⁴, iznosima zarađenih ili nezarađenih prihoda i imovinom fizičkih osoba³⁵.

45. Stvaran sadržaj tih informacija čini se nebitnim sve dok se odnosi na fizičku osobu koja je utvrđena ili se može utvrditi. Razumljivo je da se on odnosi na bilo koju činjenicu koja se odnosi na privatan život te osobe i moguće, gdje je to relevantno, na njezin poslovni život (što može uključivati javnosti dostupniji aspekt tog privatnog života)³⁶. One mogu biti dostupne u pisanom obliku ili sadržane u, primjerice, zvuku ili slici³⁷.

46. Stoga su informacije uključene u zapisniku, koje se odnose na činjenice poput imena, datuma rođenja, državljanstva, spola, narodnosti, vjere i jezika podnositelja zahtjeva, „osobni podaci“ u smislu članka 2. točke (a) Direktive 95/46.

47. U pogledu drugog pitanja, ne smatram da je pravna analiza osobni podatak.

48. Ovo nije prvi put da se Sudu postavlja pitanje o pristupu pravnoj analizi ili pravnom savjetu³⁸. U tim se predmetima, po svemu sudeći, ipak tražilo pristup na drugim temeljima³⁹. Sud nije morao ispitati je li dokument koji sadržava pravnu analizu ili savjet različit od onoga s drukčijim sadržajem i zašto.

30 — Vidjeti, na primjer, presude od 6. studenoga 2003., Lindqvist, C-101/01, Zb., I-12971., t. 24.; od 20. svibnja 2003., Österreichischer Rundfunk i drugi, spojeni predmeti C-465/00, C-138/01 i C-139/01, Zb., I-4989., t. 64.; od 16. prosinca 2008., Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia, C-73/07, Zb., I-9831., t. 35. i 37.; od 16. prosinca 2008., Huber, C-524/06, Zb., I-9705., t. 43.; i od 7. svibnja 2009., Rijkeboer, C-553/07, Zb., I-3889., t. 62.

31 — Vidjeti presudu Lindqvist, navedenu u bilješki 30. gore, t. 24.

32 — Vidjeti presudu Rijkeboer, navedenu u bilješki 30. gore, t. 42.

33 — Presuda od 30. svibnja 2013., Worten, C-342/12, t. 19. i 22.

34 — Vidjeti presudu Österreichischer Rundfunk i drugi, navedenu u bilješki 30. gore, t. 64. Vidjeti također vrste predmetnih podataka u presudi Huber, navedene u bilješki 30. gore, t. 20. i 43.

35 — Vidjeti presudu Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia, navedenu u bilješki 30. gore, t. 35. i 37.

36 — Vidjeti, na primjer, presudu od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, Zb., I-11063., t. 59. i navedenu sudsku praksu; vidjeti također, u novije vrijeme, t. 118. mišljenja nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena u predmetu Google Spain i Google, C-131/12, u tijeku pred Sudom.

37 — Vidjeti uvodne izjave 14. i 17. u preambuli Direktive 95/46.

38 — Vidjeti, na primjer, točku 24. mišljenja nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u presudi od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće, C-39/05 P i C-52/05 P, Zb., I-4723., kojim se podupire opažanje Općeg suda u prvostupanjskom postupku da „pozivanje na „pravni savjet“ [u članku 4. stavku 2. Uredbe br. 1049/2001] ne stvara nikakve poteškoće u tumačenju“. Drugi predmeti gdje se tražio pristup pravnim mišljenjima pravnih službi institucija EU-a ili pravnim dokumentima podnesenima Sudu uključuju, primjerice, presudu od 21. rujna 2010., Švedska i drugi/API i Komisija, spojeni predmeti C-514/07 P, C-528/07 P i C-523/07 P, Zb., I-8533. Vidjeti također točke 13. i 14. gore.

39 — Posebice, članak 4. stavak 2. druga alineja Uredbe br. 1049/2001. Vidjeti točku 14. gore.

49. Iako Sud ovdje ne može izbjeći takvu istragu, ne smatram da je neophodno pružiti iscrpnu definiciju „osobnih podataka“, „pravne analize“ ili bilo kojeg drugog oblika analize⁴⁰. Dovoljno je usredotočiti se na pitanje je li pravna analiza koja je uključena u zapisnik osobni podatak.

50. Prema mojem mišljenju, tome nije tako.

51. Razlikovala bih tri vrste pravne analize, od kojih mi se jedna čini upravo onakvom kakva je uključena u zapisnik.

52. Prva je vrsta posve apstraktna: ona se odnosi na tumačenje i primjenu prava bez korištenja informacija koje se tiču osobe koja se može utvrditi ili je utvrđena ili druge vrste činjenica. Stoga se Direktiva 95/46 ne primjenjuje na pravnu analizu značenja „osobnih podataka“ u toj direktivi jer se ta analiza ne odnosi na osobu koja je utvrđena ili koja se može utvrditi.

53. Druga je vrsta manje apstraktna u onoj mjeri u kojoj koristi ilustrativne činjenice. Te činjenice međutim nisu povezane s određenom osobom ili događajem koji su utvrđeni ili mogu biti utvrđeni. Ova je vrsta pravne analize stoga također izvan područja primjene Direktive 95/46.

54. Treća vrsta uključuje pravnu kategorizaciju činjenica koje se odnose na osobu koja je utvrđena ili se može utvrditi (ili na događaj koji uključuje takve osobe) i njihovu ocjenu naspram primjenjivog prava. Pravna analiza kojoj traže pristup Y. S., M. i S. ove je treće vrste.

55. Nisam uvjerena da izraz „bilo koji podaci koji se odnose na utvrđenu fizičku osobu ili fizičku osobu koju se može utvrditi“ iz Direktive 95/46 treba tumačiti tako široko da bi obuhvatio sav sadržaj koji je moguće poručiti, a u kojemu se nalaze činjenični elementi koji se odnose na osobu čiji se podaci obrađuju.

56. Prema mom mišljenju, samo informacije koje se odnose na pojedinca mogu biti osobni podaci. Osim u pogledu činjenice da ona postoji, pravna analiza nije takva činjenica. Zato, na primjer, adresa neke osobe jest osobni podatak, ali analiza njegova prebivališta za pravne potrebe to nije.

57. U tom kontekstu, ne smatram korisnim razlikovati „objektivne“ činjenice i „subjektivnu“ analizu. Činjenice se mogu izraziti u različitim oblicima, od kojih će neke proistći iz ocjenjivanja svega što je moguće identificirati. Primjerice, težinu neke osobe moguće je izraziti objektivno u kilogramima ili u subjektivnim pojmovima kao što je „pothranjen“ ili „pretio“. Stoga ne isključujem mogućnost da ocjene i mišljenja mogu katkad biti kategorizirani kao podaci.

58. Međutim slijed razmišljanja putem kojega je postignut zaključak da je osoba „pothranjena“ ili „pretila“ nisu činjenice, baš kao što to nije ni pravna analiza.

59. Pravna je analiza razmišljanje u podlozi rješenja o pravnom pitanju. Samo rješenje može biti u obliku savjeta, mišljenja ili odluke (i stoga može ili ne mora biti pravno obvezujuće). Osim činjenica na kojemu se ono temelji (od kojih neke mogu biti osobni podaci), ta analiza sadrži obrazloženje rješenja. Samo obrazloženje nije informacija koja se odnosi na osobu koja je utvrđena ili se može utvrditi. U krajnjem slučaju, ono se može kategorizirati kao informacija o tumačenju i primjeni mjerodavnog prava u odnosu na koje se procjenjuje i (možda) odlučuje o pravnom položaju pojedinca. Osobni podaci i drugi činjenični elementi mogu i biti ulazne vrijednosti u postupku koji vodi k odgovoru na to pitanje, ali to ne čini samu pravnu analizu osobnim podatkom.

40 — Podnositelji zahtjeva usporedili su pravnu analizu s tretmanom medicinske analize kao osobnog podatka iz članka 29. mišljenja 4/2007 Radne skupine za zaštitu podataka o pojmu osobnih podataka (01248/07/EN WP 136). U tom se mišljenju, koje nije obvezujuće za Sud, *rezultati* medicinske analize shvaćaju kao osobni podatak. Ono ne zauzima stajalište o samoj medicinskoj analizi.

60. Štoviše, osoba ima pravo na pristup svojim osobnim podacima zbog toga što ima interes u pogledu zaštite svojih temeljnih prava i sloboda, posebice svog prava na privatnost, kada države članice obrađuju podatke koje se tiču nje osobno⁴¹. Uskraćivanje pristupa obrađenim podacima ili informacijama o tom procesu učinilo bi druge dijelove Direktive 95/46 neučinkovitim. Možda neće biti moguće provjeriti, primjerice, jesu li osobni podaci bili obrađeni samo zato što su bili neophodni za izvršavanje zadatka koji se provodi pri izvršavanju javne ovlasti koju ima nadzornik⁴² ili zato bi se osigurao ispravak ili brisanje tih podataka⁴³. Nasuprot tome, pravna analiza kao takva ne pripada u sferu prava pojedinca na privatnost. Stoga nema razloga pretpostaviti da je taj pojedinac sâm jedinstveno kvalificiran provjeriti i ispraviti je te tražiti da ona bude brisana ili blokirana⁴⁴. Umjesto toga, na neovisnoj je sudskoj vlasti da razmotri odluku za koju je ta pravna analiza pripremljena.

61. Zbog tih razloga držim da Direktiva 95/46 ne zahtijeva da države članice daju pristup takvoj pravnoj analizi kada je ona uključena u internom dokumentu, kao što je zapisnik koji sadrži osobne podatke, zato što takva pravna analiza sama po sebi nije osobni podatak.

62. Je li pravna analiza oblik obrade ili arhiviranja na koji se odnosi Direktiva 95/46?

63. Mislim da nije. Prije će to biti proces koji je u cijelosti pod kontrolom ljudske intervencije putem kojega se osobni podaci (u onoj mjeri u kojoj su relevantni za tu pravnu analizu) ocjenjuju, kategoriziraju u pravnim mjerilima i podvrgavaju primjeni zakona i putem kojega se donosi odluka o pravnom pitanju. Nadalje, taj proces nije ni automatski niti je usmjeren na arhiviranje podataka⁴⁵.

64. Obrada uključuje „bilo koji postupak ili skup postupaka“ nad podacima od strane tijela utvrđenog u Direktivi 95/46. Upotreba riječi „kao što je“ u članku 2. točki (b) sugerira da je taj popis postupaka neiscrpan⁴⁶; ali također naznačuje *vrstu* postupka koja će sačinjavati „obradu“. Primjerice, Sud je ustvrdio da je postavljanje osobnih podataka na internetsku stranicu obuhvaćeno⁴⁷. Popis također uključuje „prilagođavanje“ i „uporabu“ osobnih podataka, bez navođenja svrhe tih postupaka (premda se neka od izuzeća iz područja primjene Direktive 95/46 čine definirana pozivanjem na svrhu obrade)⁴⁸. Obrada bi također mogla uključivati prikupljanje, prijenos, rukovanje, snimanje ili komuniciranje zvučnih ili slikovnih podataka⁴⁹.

65. Prema mojem mišljenju, svi ti postupci uključuju aktivnost poduzetu u odnosu na osobne podatke, ali bez ocjenjivanja tih podataka koje je neizbježno u pravnoj analizi. Isto je primjenjivo na pojam arhiviranja.

66. Čak i kada bi se smatrala oblikom obrade pravna analiza nije automatska niti je u obliku ručnog sustava arhiviranja. Dodajem da, u svakom slučaju, članak 12. Direktive 95/46 nudi temelj za pristup osobnim podacima kao takvima, ali ne njihovoj obradi ili njihovom obrađenom obliku.

41 — Vidjeti uvodnu izjavu 1. u preambuli i članak 1. stavak 1. Direktive 95/46.

42 — Vidjeti članak 7. točku (e) Direktive 95/46.

43 — Vidjeti članak 12. točku (c) Direktive 95/46.

44 — Vidjeti, primjerice, članak 12. točku (b) Direktive 95/46.

45 — Vidjeti također točku 146. mojeg mišljenja u predmetu C-28/08 P, presuda od 29. lipnja 2010., Komisija/Bavarian Lager, Zb., I-6055., u kojemu sam predložila (u kontekstu članka 3. stavka 2. Uredbe br. 45/2001) da „niz operacija, u kojima pojedinačan ljudski element igra tako utjecajnu ulogu i zadržava kontrolu tijekom cijelog postupka, ne bi trebalo smatrati ‚obradom osobnih podataka [...] djelomično automatskim putem‘“.

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

47 — Vidjeti presudu Lindqvist, navedenu u bilješci 30. gore, t. 25.

48 — Vidjeti članak 3. stavak 2. Direktive 95/46.

49 — Vidjeti uvodnu izjavu 14. u preambuli Direktive 95/46; vidjeti također primjere u t. 37. presude Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia, navedene u bilješci 30. gore.

3. Opseg prava na pristup prema Direktivi 95/46 (treće pitanje u predmetu C-141/12)

67. Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-141/12 postavlja pitanje treba li odobriti pristup, na temelju članka 12. Direktive 95/46 i članka 8. stavka 2. Povelje⁵⁰, „gore opisanim podacima“ ako Sud prihvati da oni jesu osobni podaci.

68. Čini mi se da odgovor može biti samo „da“, uz uvjet da takav pristup nije ograničen ili izuzet temeljem članka 13. Direktive 95/46.

4. Oblik pristupa (peto pitanje u predmetu C-141/12 te prvo i drugo pitanje u predmetu C-372/12)

69. Oba suda koja su uputila zahtjev postavljaju pitanje zahtijeva li Direktiva 95/46 davanje primjerka zapisnika pojedincima koji zatraže pristup istome.

70. Sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-372/12 također se u ovom kontekstu poziva na članak 8. stavak 2. Povelje. Iako je članak 8. Povelje izrađen po uzoru na, među ostalim, Direktivu 95/46, on navodi zasebno pravo na zaštitu osobnih podataka⁵¹. Ipak, on ne izražava zasebnu normu koja uređuje oblik u kojemu se pristup mora učiniti dostupnim. Kada ga čitam zajedno s načelom proporcionalnosti i pravne sigurnosti, članak 8. stavak 2. Povelje tumačim tako da on znači to da pristup ne mora nadilaziti ono što je nužno kako bi se postigli njegovi ciljevi i dalo potpune podatke o osobnim podacima koji su zaštićeni tom odredbom osobi čiji se podaci obrađuju. Uvjet naveden u članku 12. Direktive 95/46 odgovara tim načelima. Zbog tog razloga ne smatram neophodnim zasebno istraživanje oblika pristupa prema članku 8. Povelje.

71. Direktiva 95/46 ne utvrđuje pravo na pristup bilo kojem ili svakom dokumentu ili spisu u kojemu se osobni podaci navode ili koriste. Također, ona ne ograničava materijalan oblik u kojemu osobni podaci, u odnosu na koje ona jamči pristup, moraju biti učinjeni dostupnima.

72. Umjesto toga, ona određuje da podaci koji se obrađuju i sve dostupne informacije u pogledu izvora tih podataka moraju biti priopćeni osobi čiji se podaci obrađuju „u razumljivom obliku“⁵².

73. Ovisno o okolnostima, kopija možda nije ni neophodna ni dovoljna.

74. Direktiva 95/46 ne zahtijeva davanje osobnih podataka obuhvaćenih pravom na pristup u materijalnom obliku u kojemu oni postoje ili su izvorno zabilježeni. U tom pogledu, smatram da država članica ima znatnu diskrecijsku slobodu određivanja⁵³, na temelju individualnih okolnosti u predmetu, oblika u kojem će učiniti osobne podatke dostupnima.

75. Pri toj ocjeni država članica treba uzeti u obzir, posebice: (i) materijalni oblik (materijalne oblike) u kojem (kojima) te informacije postoje i mogu se učiniti dostupnim(a) osobi čiji se podaci obrađuju, (ii) vrstu osobnih podataka i (iii) ciljeve prava na pristup.

50 — Vidjeti također točku 70. u nastavku.

51 — Vidjeti objašnjenje članka 8. Povelje u SL 2007 C 303, str. 17., koje se također poziva na Uredbu br. 45/2001. Prema njegovoj preambuli, ta obrazloženja nemaju status prava, već „predstavljaju dragocjenu pomoć u tumačenju, namijenjenu objašnjenju odredaba Povelje“; a članak 52. stavak 7. Povelje navodi da ih sudovi Unije i država članica „uzimaju u obzir“. Sud je utvrdio da ih se „mora uzeti u obzir za potrebe tumačenja Povelje“: vidjeti presudu od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, C-283/11, t. 42. i navedenu sudsku praksu.

52 — Druga alineja članka 12. točke (a) Direktive 95/46.

53 — Vidjeti presudu Lindqvist, navedenu u bilješci 30. gore, t. 84., gdje se navodi da „u brojnim pogledima, države članice imaju manevarskog prostora u provedbi Direktive 95/46“.

76. Prvo, osobni podaci mogu postojati u različitim oblicima. Primjerice, podaci snimljeni tijekom razgovora i naknadno pohranjeni mogu postojati kao audio vrpca, elektronička datoteka koja sadrži snimku ili pisani transkript. Stoga, ako osobni podaci potječu iz razgovora, članak 12. Direktive 95/46 ne propisuje moraju li se ti podaci učiniti dostupnima u obliku audio vrpce, datoteke koja sadrži snimku, transkripta ili nekog drugog medija. Međutim, bez obzira na oblik koji se odabere, on mora biti dostupan u fizičkom obliku koji će trajati i koji je sposoban prikazati cjelokupan skup osobnih podataka.

77. Drugo, članak 12. Direktive 95/46 jamči osobi čiji se podaci obrađuju pristup njegovim/njezinim osobnim podacima koji se obrađuju, ali nijednoj drugoj informaciji, uključujući one koje se odnose na drugu osobu čiji se podaci obrađuju. Zbog tog razloga prikupljeni osobni podaci popisani (primjerice) u zasebnom dokumentu ili primjerku zapisnika unutar kojega je sav sadržaj koji ne čini osobne podatke obrisani ili učinjeni nedostupnim moraju biti oba valjani oblici davanja pristupa. Ali bi dokument koji sadrži samo popis datuma i vremena telefonskih poziva izvršenih s mobilnog telefona nekog pojedinca možda trebao biti u cijelosti dostupan jer drugi oblici prikazivanja tih informacija možda nisu mogući ili zamislivi.

78. Treće, priopćeni podaci moraju omogućiti osobi čiji se podaci obrađuju da zna i razumije njihov sadržaj i, kada je to neophodno, iskoristi prava navedena u članku 12. točkama (b) i (c) Direktive 95/46 kao i, primjerice, svoje pravo na prigovor na obradu osobnih podataka koji se odnose na nju (članak 14.) te svoje pravo na pravni lijek kada ona pretrpi štetu (članci 22. i 23.)⁵⁴. Stoga podaci moraju biti u obliku koji omogućava osobi čiji se podaci obrađuju, primjerice, da ima uvid u njih i da ih razumije, provjeri njihovu točnost i zakonitost obrade, zatraži ispravke i da eventualno prigovori (daljnjoj) obradi⁵⁵. Oblik pristupa stoga je također rezultat prava koje osoba čiji se podaci obrađuju nastoji uživati.

79. Stoga činjenica da su osobni podaci sadržani u dokumentu kao što je zapisnik ne implicira da osoba čiji se podaci obrađuju ima automatski pravo na taj materijalni oblik, to jest kopiju ili izvadak tog dokumenta.

5. Ograničenja i izuzeća (šesto pitanje u predmetu C-372/12)

80. Zauzela sam stajalište da Direktiva 95/46 ne daje temelj za potraživanje pristupa pravnoj analizi sadržanoj u zapisniku. Iz toga slijedi da nema potrebe opravdati odbijanje odobrenja pristupa prema članku 13. te direktive.

81. Ako se Sud ne složi i ustvrdi da je Direktiva 95/46 (i posebice članak 12.) primjenjiva, pripada li interes jamčenja neometane razmjene mišljenja unutar nekog tijela unutar područja primjene izraza „zaštite [...] prava i slobode drugih“ iz članka 13. stavka 1. točke (g)? Alternativno, može li taj interes pripadati u područje primjene članka 13. stavka 1. točke (d) ili (f)?

82. Prema mojem mišljenju odgovor na oba pitanja jest „ne“.

83. Članak 13. stavak 1. sadrži iscrpan popis temelja koji mogu opravdati zakonodavnu mjeru ograničavanja područja primjene obveza i prava navedenih u ograničenom skupu odredaba Direktive 95/46, uključujući članak 12. Opravdanja se moraju temeljiti na javnom interesu ili na postizanju odgovarajuće ravnoteže između prava i sloboda osobe čiji se podaci obrađuju i drugih osoba.

54 — Vidjeti presudu Rijkeboer, navedenu u bilješki 30. gore, t. 51. i 52.

55 — Vidjeti također uvodne izjave 25. i 41. u preambuli Direktive 95/46.

84. U odnosu na točku (g), zaštita prava i sloboda *drugih* (to jest, drugih osim osobe čiji se podaci obrađuju) ne može se tumačiti tako da uključuje prava i slobode tijela koje obrađuje osobne podatke. Ako se pravna analiza ima kategorizirati kao osobni podatak, to se mora učiniti zato što se ona odnosi na privatne interese osobe koja je utvrđena ili se može utvrditi. Dok se javni interes u pogledu zaštite internih savjeta s ciljem zaštite sposobnosti uprave da izvršava svoje funkcije doista može sukobljavati s javnim interesom za transparentnošću, pristup takvom savjetu ne može biti ograničen na temelju prvog od ta dva interesa jer pristup obuhvaća samo ono što pripada u područje privatnog interesa.

85. U odnosu na članak 13. stavak 1. točke (d) i (f), ne nalazim razloga ne složiti se s prihvatanjem, koje je iskazala nizozemska vlada, da nema povezanosti između njenih ograničenja pristupa i interesa koji se tamo štite.

D – Pristup osobnim podacima prema članku 41. Povelje (četvrto pitanje u predmetu C-141/12 kao i treće i četvrto pitanje u predmetu C-372/12)

86. U skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, Povelja se odnosi na države članice samo kada provode pravo Unije. Drugim riječima, ako se primjenjuje pravo Unije, primjenjuje se i Povelja⁵⁶. To se ograničenje primjenjuje bez obzira na sva dodatna ograničenja ugrađena u određenu odredbu Povelje.

87. U predmetnim slučajevima Povelja se primjenjuje jer su relevantne odluke donesene nakon što je ona stupila na snagu 1. prosinca 2009. i, kako je to potvrdila nizozemska vlada na raspravi, temeljem nacionalnog prava kojim se provodi pravo Unije.

88. Unatoč tom zaključku smatram da se članak 41. Povelje ne može primjenjivati u kontekstu ovih konkretnih predmeta jer on navodi prava na koja se ima pozivati protiv institucija EU-a (i stoga se odnosi na odgovarajuće obveze potonjih), dok se ovi konkretni predmeti odnose na osobne podatke i druge informacije u posjedu države članice.

89. Sud je u presudi Cicala potvrdio ovo tumačenje u odnosu na članak 41. stavak 2. točku (c) Povelje, koja navodi obvezu obrazlaganja⁵⁷. Premda se članak 41. stavak 2. izrijekom ne poziva na institucije EU-a, on definira, putem uporabe uvodne rečenice „[t]o pravo uključuje“, na koga se odnose obveze koje on određuje. Ta rečenica nedvosmisleno upućuje na pravo iz članka 41. stavka 1. na koji se ima pozivati nasuprot „institucij[a], tijela, ured[a] i agencij[a] Unije“.

90. Izjava Suda u predmetu M. M.⁵⁸ da članak 41. stavak 2. ima opću primjenu ne proturječi presudi Cicala. Točke 82. do 84. presude u predmetu M. M., kada se čitaju zajedno, govore mi da se Sud usredotočio na materiju prava na saslušanje i tko se može pozvati na nj⁵⁹; a tim je postupkom Sud naglasio i vrlo široko područje primjene tog prava i mjesto koje ono dugo zauzima u pravnom poretku Unije.

91. Odgovor na treće pitanje u predmetu C-372/12 stoga mora biti „ne“ pa dakle više nije potrebno odgovoriti na četvrto pitanje u tom predmetu.

56 — Presuda od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, t. 20. i 21., kako je nedavno potvrđeno u presudi od 26. rujna 2013., TEXDATA Software, C-418/11, t. 73.

57 — Presuda od 21. prosinca 2011., C-482/10, Zb., I-14139, t. 28.

58 — Presuda od 22. studenoga 2012., C-277/11, t. 84.

59 — Vidjeti također točku 32. mišljenja nezavisnog odvjetnika Y. Bota u presudi M. M., navedenoj u bilješci 58. gore.

92. Konačno, već sam objasnila zašto smatram kako ne bi bilo prikladno da Sud proširi područje ovog zahtjeva za prethodnu odluku u cilju odgovaranja na pitanja koja se odnose na pravo na pristup spisu i dužnost navođenja obrazloženja, gdje sekundarno zakonodavstvo ili druge odredbe Povelje, posebno članak 47., mogu biti primjenjivi. Takva pitanja mogu ili ne moraju biti relevantna za situacije poput onih iz kojih proistječu ovi zahtjevi za prethodnu odluku. Izostanak svake naznake da su ta pitanja pravilno postavljena pred nacionalnim sudom, zajedno s nedostatkom argumenata pred ovim Sudom, čine ograničavanje odgovora koje daje Sud na pitanje pristupa osobnim podacima neophodnim⁶⁰.

Zaključak

93. U svjetlu svega prethodno navedenog, držim da bi Sud trebao na sljedeći način odgovoriti na pitanja koja su postavili Rechtbank Middelburg i Raad van State:

- (1) Činjenice koje se odnose na fizičku osobu koja je utvrđena ili se može utvrditi su „osobni podaci“ u smislu članka 2. točke (a) Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka. Ipak, zaključivanje u pozadini rješavanja pravnog pitanja – koje uključuje pravnu kategorizaciju činjenica koje se odnose na osobu koja je utvrđena ili se može utvrditi i njihovu ocjenu naspram primjenjivog prava – nije obuhvaćeno definicijom „osobnih podataka“ u toj direktivi. Direktiva 95/46 stoga ne zahtijeva da države članice daju pristup takvoj pravnoj analizi kada je ona uključena u internom dokumentu koji također sadrži osobne podatke.
- (2) Temeljem članka 12. Direktive 95/46, mora se dati pristup podacima koji su obuhvaćeni definicijom „osobnih podataka“ u toj direktivi, osim ako je takav pristup ograničen ili izuzet člankom 13. te direktive.
- (3) Direktiva 95/46 ne utvrđuje pravo na pristup svakom određenom dokumentu ili spisu u kojemu se osobni podaci navode ili koriste. Također, ona ne određuje materijalni oblik u kojemu osobni podaci moraju biti učinjeni dostupnima. Prema članku 12. Direktive 95/46, države članice uživaju znatnu diskrecijsku slobodu određivanja oblika u kojem će osobne podatke učini dostupnima. Pri toj ocjeni države članice trebaju uzeti u obzir, posebice: (i) materijalni oblik (materijalne oblike) u kojem (kojima) te informacije postoje i mogu se učiniti dostupnim(a) osobi čiji se podaci obrađuju, (ii) vrstu osobnih podataka i (iii) ciljeve prava na pristup.
- (4) Zaštita prava i sloboda drugih u članku 13. stavku 1. točki (g) Direktive 95/46 ne obuhvaća prava i slobode tijela koje obrađuje osobne podatke. Ne postoji nikakva veza između interesa za nesmetanom internom razmjenom mišljenja unutar javnog tijela i interesa zaštićenih prema članku 13. stavku 1. točkama (d) ili (f) te direktive.
- (5) Članak 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima određuje prava na koja se može pozivati protiv institucija, tijela, ureda i agencija Unije i stoga se ne može primijeniti na osobne podatke i druge informacije u posjedu države članice.

60 — Vidjeti točke 34. do 38. gore.