



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 12. decembra 2013¹

Združeni zadevi C-141/12 in C-372/12

**Y.S.
proti
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Rechtbank Middelburg (Nizozemska))
ter
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel
proti
M. in S.(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Raad van State (Nizozemska))**

„Osebni podatki in obdelava — Pravna analiza“

1. Y. S., M. in S. so državljani tretje države, ki so vložili prošnjo za zakonito prebivanje na Nizozemskem. Prošnja Y. S. je bila zavrnjena. Prošnjama M. in S. je bilo ugodeno. Vsi se sklicujejo na pravo EU, da bi lahko vpogledali v dokument („osnutek“)², ki ga je pripravil uslužbenec zadevnega organa in ki vsebuje pravno analizo v obliki notranjega mnenja, ali naj se izda dovoljenje za prebivanje. Navajajo, da gre pri pravni analizi za osebni podatek in da imajo na podlagi prava EU pravico do vpogleda v osnutek.

Pravo EU

Pogodba o delovanju Evropske unije

2. V skladu s členom 16(1) PDEU ima „[v]sakdo [...] pravico do varstva osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj“.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

3. Člen 8 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) z naslovom „Varstvo osebnih podatkov“ določa:

„1. Vsakdo ima pravico do varstva osebnih podatkov, ki se nanj nanašajo.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Glej točko 17 spodaj.

2. Osební podatki se morajo obdelovati pošteno, za določene namene in na podlagi privolitve prizadete osebe ali na drugi legitimni podlagi, določeni z zakonom. Vsakdo ima pravico dostopa do podatkov, zbranih o njem, in pravico zahtevati, da se ti podatki popravijo.

3. Spoštovanje teh pravil nadzira neodvisen organ.“

4. Člen 41 se nanaša na „Pravico do dobrega upravljanja“:

„1. Vsakdo ima pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku.

2. Ta pravica vključuje predvsem:

[...]

(b) pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti;

(c) obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži.

[...]“

5. V skladu s členom 47(1) ima „[v]sakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, [...] pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu“.

6. Člen 51(1) določa: „Določbe te listine se uporabljajo za institucije, organe, urade in agencije Unije ob spoštovanju načela subsidiarnosti, za države članice pa samo, ko izvajajo pravo Unije. [...]“

Direktiva 95/46

7. V skladu s členom 1(1) Direktive 95/46³ „države članice varujejo temeljne pravice in svoboščine fizičnih oseb in predvsem njihovo pravico do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov“.⁴

8. Člen 2(a) opredeljuje „osebne podatke“ kot „katero koli informacijo, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo (posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki)“⁵, „določljivo osebo“ pa kot „tist[o], ki se lahko neposredno ali posredno identificira, predvsem s sklicevanjem na identifikacijsko številko ali na enega ali več dejavnikov, ki so značilni za njeno fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko, kulturno ali socialno identiteto“.

3 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355), kakor je bila v nekaterih delih spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 447). Posebna pravila o obdelavi osebnih podatkov v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah so določena v Okvirnem sklepu Sveta 2008/977/PNZ z dne 27. novembra 2008 o varstvu osebnih podatkov, ki se obdelujejo v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah (UL L 350, str. 60). Nova splošna uredba o varstvu podatkov se sprejema (glej COM(2012) 11 final).

4 — Glej tudi uvodno izjavo 10 Direktive 95/46.

5 — Ta opredelitev je bila očitno vzeta iz enake opredelitve v členu 2(a) Konvencije o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov iz leta 1981 (ETS 108), katere pogodbenice so vse države članice.

9. „Obdelava osebnih podatkov“ oziroma na kratko „obdelava“ je v členu 2(b) opredeljena kot „kakršen koli postopek ali niz postopkov, ki se izvajajo v zvezi z osebnimi podatki z avtomatskimi sredstvi ali brez njih, kakršno je zbiranje, beleženje, urejanje, shranjevanje, prilagajanje ali predelava, iskanje, posvetovanje, uporaba, posredovanje s prenosom, širjenje ali drugo razpolaganje, prilagajanje ali kombiniranje, blokiranje, izbris ali uničenje“. V skladu s členom 2(c) pomeni „zbirka osebnih podatkov“ oziroma „zbirka“ „vsak strukturiran niz osebnih podatkov, ki je dostopen v skladu s posebnimi merili, bodisi da je centraliziran, decentraliziran ali razpršen na funkcionalni ali geografski podlagi“.

10. V skladu s členom 3(1) se Direktiva 95/46 uporablja „za obdelavo osebnih podatkov v celoti ali delno z avtomatskimi sredstvi“ na eni strani in „za drugačno obdelavo kakor z avtomatskimi sredstvi za osebne podatke, ki sestavljajo del zbirke ali so namenjeni sestavljanju dela zbirke“ na drugi strani.⁶ Člen 3(2) izključuje nekatere vrste obdelave s področja uporabe Direktive 95/46, člen 7 pa določa merila, s katerimi se opredeli, ali države članice lahko obdelujejo osebne podatke.

11. Člen 12 z naslovom „Pravica do dostopa“ določa:⁷

„Države članice jamčijo vsakemu posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, pravico, da pridobi od upravljavca:

(a) brez omejitev v razumnem času in brez večjih zamud ali stroškov:

- potrditev tega, ali se podatki v zvezi z njim obdelujejo ali ne, in informacije vsaj glede namenov obdelave, vrste zadevnih podatkov in prejemnikov ali vrste prejemnikov, ki so jim podatki posredovani,
- sporočilo v razumljivi obliki o osebnih podatkih, ki so v obdelavi, in vseh razpoložljivih informacijah glede njihovega vira,
- informacije o logiki, zajeti v vse avtomatske obdelave podatkov, ki se nanašajo nanj, vsaj pri avtomatiziranih odločitvah iz člena 15(1);

(b) po potrebi popravke, izbris ali blokiranje podatkov, katerih obdelava ni v skladu z določbami te direktive, predvsem zaradi nepopolnih ali netočnih podatkov;

(c) uradno obvestilo tretjim strankam, ki so jim bili posredovani podatki, o vseh popravkih, izbrisu ali blokiranju, izvedenem v skladu z (b), razen če se to izkaže za nemogoče ali če vključuje nesorazmeren napor.“

12. Izjeme in omejitve, med drugim, pravice do dostopa so opisane v členu 13(1):⁸

„Države članice lahko sprejmejo predpise za omejitev obsega obveznosti in pravic, opredeljenih v členih 6(1), 10, 11(1), 12 in 21, kadar taka omejitev predstavlja potreben ukrep za zaščito:

[...]

(d) preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona kaznivih dejanj ali kršitve etike za zakonsko urejene poklice;

[...]

6 — Glej tudi uvodno izjavo 15 Direktive 95/46.

7 — Glej tudi uvodno izjavo 41 Direktive 95/46.

8 — Glej tudi uvodno izjavo 42 Direktive 95/46.

- (f) spremljanja, pregledovanja ali urejanja, povezanega, četudi občasno, z izvajanjem javne oblasti v primerih iz (c), (d) in (e);
- (g) posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali pravic in svoboščin drugih.“

Drugi akti EU

13. Uredba št. 45/2001⁹ se nanaša na varstvo posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah EU. „Osebnne podatke“ in „obdelavo osebnih podatkov“ opredeljuje v bistvu z istimi besedami kot Direktiva 95/46.¹⁰ Prav tako določa pravico dostopa zlasti do podatkov, ki se obdelujejo, in vseh razpoložljivih informacij v zvezi z njihovim virom v razumljivi obliki.¹¹

14. Akti EU, ki omogočajo dostop do dokumentov, na primer Uredba št. 1049/2001¹² in odločba o dostopu javnosti do dokumentov Sodišča¹³, vsebujejo izjeme zaradi varstva „zasebnost[i] in integritet[e] posameznika, zlasti v skladu z zakonodajo [EU] s področja varstva osebnih podatkov“¹⁴ ter so podlaga za zavrnitev dostopa, če bi ta oslabil varstvo „sodnih postopkov in pravnih nasvetov“.¹⁵

Nizozemsko pravo in postopek

15. V *Wet bescherming persoonsgegevens* (zakon o varstvu osebnih podatkov, v nadaljevanju: Wbp) so osebni podatki¹⁶, področje uporabe navedenega zakona¹⁷ in pravica dostopa¹⁸ opredeljeni s podobnimi besedami kot v Direktivi 95/46. Tožeče stranke se na navedeni zakon sklicujejo, da bi lahko vpogledale v osnutek, ki je bil uporabljen za odločanje o njihovi prošnji za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi *Vreemdelingenwet* (zakon o tujcih) iz leta 2000.

16. Tako prošnjo, ki se vloži pri Immigratie- en Naturalisatiedienst (Služba za priseljevanje in naturalizacijo), najprej obravnava referent, ki pripravi predlog odločbe in še en dokument, „osnutek“¹⁹, v katerem je med drugim pravna analiza, ki je podlaga za predlog odločbe. Če referent nima pooblastila za podpis predloga odločbe, predlog skupaj z osnutkom pošlje v presojo *resumptor* (višji referent). Ta lahko pravno analizo iz osnutka potrdi ali zavrne. Ne glede na to, ali je referent pristojen za podpis odločbe, pa osnutek ni del končne odločbe v zvezi z dovoljenjem za prebivanje.

17. Osnutek po navadi vsebuje: ime in priimek, telefon in številko pisarne referenta; okvirčke za začetnice ter imena in priimke višjega(-ih) referenta(-ov); ime in priimek, datum rojstva, državljanstvo, spol, etnično pripadnost, versko pripadnost in jezik vlagatelja prošnje; podatke o poteku postopka; podatke o izjavah vlagatelja prošnje in predloženih dokumentih; veljavne zakonske določbe in presojo upoštevnihih podatkov glede na pravo, ki se uporabi (pravna analiza). Raad van State navaja, da je lahko pravna analiza dolga od nekaj stavkov do nekaj strani. Nizozemska vlada je na obravnavi potrdila, da

9 — Uredba (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 26, str. 102).

10 — Glej člen 2(a) in (b) Uredbe št. 45/2001.

11 — Glej člen 13(c) Uredbe št. 45/2001.

12 — Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331).

13 — Odločba Sodišča Evropske unije z dne 11. decembra 2012 o dostopu javnosti do dokumentov, ki jih ima Sodišče Evropske unije pri opravljanju upravnih nalog (UL 2013, C 38, str. 2).

14 — Člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001; člen 3(1)(b) odločbe Sodišča.

15 — Člen 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001; člen 3(2), druga alineja, odločbe Sodišča.

16 — Člen 1(a) Wbp.

17 — Člen 2(1) Wbp.

18 — Člen 35 Wbp.

19 — Primeri osnutkov so bili predloženi Sodišču med pisnim postopkom v zadevi C-141/12.

vzorec za pripravo osnutka ne obstaja. Če je pravna analiza obsežna, lahko osnutek vsebuje navedbe v zvezi s presojo verodostojnosti podanih izjav, razloge, zakaj vlagatelj prošnje izpolnjuje pogoje za pridobitev dovoljenja za prebivanje (ali pa ne) in na kateri podlagi. Na podlagi bolj jedrnate analize lahko nastane osnutek, v katerem je navedena samo uporabljena politika.

18. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-372/12 prav tako izhaja, da je Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (v nadaljevanju: minister za priseljevanje, integracijo in azil ali minister) pojasnil, da je osnutek del spisa vlagatelja prošnje, ki je organiziran glede na „vštevilk“o, dodeljeno vsakemu vlagatelju prošnje. Brez te številke v ta spis ni mogoče vpogledati niti ga ni mogoče iskati.

19. Do 14. julija 2009 je veljala politika, da se je vpogled v osnutek (vključno s pravno analizo) odobril na zahtevo. Takih zahtev je bilo veliko. Po navedbah ministra je ta politika povzročila precejšnjo delovno obremenitev in pogosto napačne razlage pravne analize. Druga posledica je bila, da se pravna analiza za določeno zadevo v osnutek ni več zapisala ali pa je bil zapis o tem krajši. V skladu z navodilom za delo IND 2009/11 je bila ta politika opuščena, vpogled v osnutek (vključno s pravno analizo) pa se odtlej zavrača.

Dejansko stanje, vprašanja in postopek

Zadeva C-141/12, Y. S.

20. Minister je z odločbo z dne 9. junija 2009 zavrnil prošnjo Y. S. za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje „asiel“. Ta odločba je bila preklicana, vendar je bila prošnja 6. julija 2010 zopet zavrnjena. Zahteva Y. S. za vpogled v osnutek, pripravljen za odločbo z dne 6. julija 2010, je bila zavrnjena z odločbo z dne 24. septembra 2010 z obrazložitvijo, da osnutek poleg osebnih podatkov vsebuje pravno analizo. Minister je v zadevni odločbi navedel, kolikor je bilo potrebno, pregled podatkov, vsebovanih v osnutku, njihov vir in organe, ki so imeli dostop do njih.

21. Ugovor Y. S. zoper odločbo z dne 24. septembra 2010 je bil razglašen za neutemeljen z odločbo z dne 22. marca 2011. Y. S. je zoper zadnjenavedeno odločbo na predložitveno sodišče vložil tožbo in to je predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali so podatki, ki so v osnutku navedeni o zadevnem posamezniku in ki se nanašajo na tega posameznika, osebni podatki v smislu člena 2(a) [Direktive 95/46]?
2. Ali je pravna analiza, ki je v osnutku, osebni podatek v smislu zgoraj navedene določbe?
3. Če bi Sodišče potrdilo, da so podatki, opisani zgoraj, osebni podatki, ali mora obdelovalec oziroma javni organ v skladu s členom 12 [Direktive 95/46] in členom 8(2) [Listine] omogočiti vpogled v te osebne podatke?
4. Ali se lahko zadevni posameznik v tem okviru neposredno sklicuje na člen 41(2)(b) [Listine], in če je odgovor pritrdilen, ali je treba besedilo ‚ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti odločanja‘ razlagati tako, da je mogoče pravico do vpogleda v osnutek na tej podlagi razloga zavrniti?
5. Če zadevni posameznik vloži zahtevo za vpogled v osnutek, ali mora obdelovalec oziroma javni organ dati na voljo kopijo tega dokumenta, da bi tako upošteval pravico do vpogleda?“

Zadeva C-372/12, M. in S.

22. M. je po tem, ko mu je bilo izdano dovoljenje za začasno prebivanje „asiel“, 30. oktobra 2009 zahteval vpogled v osnutek za zadevno odločbo. Tudi S. je 19. februarja 2010 zahteval vpogled v osnutek za odločbo, s katero mu je bilo izdano dovoljenje za začasno prebivanje „regulier“. Navedeni zahtevi sta bili zavrnuti 4. novembra 2009 in 31. marca 2010. Minister je 3. decembra 2010 in 21. oktobra 2010 kot neutemeljena zavrnil ugovora, ki sta ju M. in S. vložila zoper navedeni odločbi.

23. M. je zoper ministrovo odločbo vložil tožbo pri Rechtbank Middelburg, ki je s sodbo z dne 16. junija 2011 odločilo, da je tožba utemeljena, razglasilo odločbo za nično in odredilo ministru, naj sprejme novo odločbo ob upoštevanju njegove sodbe. S. je zoper ministrovo odločbo vložil tožbo pri Rechtbank Amsterdam. Odločitev v sodbi tega sodišča z dne 4. avgusta 2011 je bila podobna kot v sodbi Rechtbank Middelburg.

24. Minister se je zoper obe sodbi pritožil na Raad van State, to pa je predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 12(a), druga alineja, [Direktive 95/46] razlagati tako, da obstaja pravica do prepisa listin, v katerih so obdelani osebni podatki, ali pa zadostuje posredovanje popolnega pregleda v razumljivi obliki osebnih podatkov, ki so predmet obdelave v zadevnih listinah?
2. Ali je treba besedno zvezo ‚pravica dostopa‘ iz člena 8(2) [Listine] razlagati tako, da obstaja pravica do prepisa listin, v katerih so obdelani osebni podatki, ali pa zadostuje posredovanje popolnega pregleda v razumljivi obliki osebnih podatkov, ki so obdelani v zadevnih listinah, v smislu člena 12(a), druga alineja, [Direktive 95/46]?
3. Ali velja člen 41(2)(b) [Listine] tudi za države članice Evropske unije, kadar te v smislu člena 51(1) te listine izvajajo pravo [EU]?
4. Ali pomeni posledica, da zaradi zagotovitve vpogleda v ‚osnutke‘, v teh niso več vsebovani razlogi, iz katerih je predlagana določena odločba, kar neugodno vpliva na nemoteno notranjo izmenjavo mnenj v zadevnem organu in učinkovito odločanje, legitimen interes zaupnosti v smislu člena 41(2)(b) [Listine]?
5. Ali je treba pravne analize, vsebovane v ‚osnutku‘, šteti za osebne podatke v smislu člena 2(a) [Direktive 95/46]?
6. Ali spada k varstvu pravic in svoboščin drugih v smislu člena 13(1)(g) [Direktive 95/46] tudi interes nemotene notranje izmenjave mnenj v zadevnem organu? Če je odgovor na to vprašanje nikalen: ali je mogoče navedeni interes v tem primeru uvrstiti pod člen 13(1)(d) ali (f) te direktive?“

Postopek

25. V zadevi C-141/12 so pisna stališča predložili Y. S., avstrijska, češka, grška in nizozemska vlada ter Komisija. V zadevi C-372/12 so pisna stališča predložili M. in S., francoska, nizozemska in portugalska vlada ter Komisija.

26. Sodišče je s sklepom z dne 30. aprila 2013 združilo ti zadevi za ustni postopek in izdajo sodb.

27. Na obravnavi 3. julija 2013 so Y. S., M. in S., francoska in nizozemska vlada ter Komisija podali ustne navedbe.

Presoja

Uvodne ugotovitve

28. Ni sporno, da je osnutek dokument, ki vsebuje osebne podatke, in da je bil Y. S., M. in S. odobren dostop do teh osebnih podatkov (razen do pravne analize), da so bili obveščeni o viru teh podatkov in organih, ki so jih prejeli. Oba primera se v bistvu nanašata na vpogled (oziroma njegovo obliko) v drugi del vsebine osnutka, in sicer v pravno analizo.

29. Najprej bom obravnavala vprašanja, ki se nanašajo na razlago Direktive 95/46, nato pa se bom lotila vprašanj v zvezi z Listino. Vprašanja z isto vsebino v obeh predlogih bom obravnavala skupaj.

Dostop do osebnih podatkov, vpogled v spis in obrazložene odločbe

30. Na obravnavi se je izkazalo, da želijo tožeče stranke razumeti razloge za posamezne odločbe v zvezi s svojimi dovoljenji za prebivanje. Odločba, ki vpliva na Y. S., je bila očitno obrazložena, odločbi, ki se nanašata na M. in S., pa ne.

31. Po mojem mnenju ni sporno, da imajo tožeče stranke veljaven razlog, da zahtevajo dostop do podatkov, do katerega so po lastnih besedah upravičene. Poleg tega dejstvo, da zahtevajo vpogled v osnutek, kaže na to, da so jim bili po njihovem mnenju dani na voljo nepopolni podatki in da so zato v ranljivem položaju.

32. Vendar razširjanje pomena pravil, ki urejajo varstvo osebnih podatkov, ali razširjanje njihovega obsega, tako da bi zajemala mnenja in druge ukrepe, ki se sprejmejo med pripravo in preiskavo pred sprejetjem končne odločbe, ne more biti sredstvo za odpravo morebitne kršitve načela, da je odločbo treba obrazložiti zaradi varstva pravice do učinkovitega sodnega nadzora.

33. Nasprotno, dejstvo, da je odločba ustrezno obrazložena, s čimer se vlagatelju prošnje omogoči, da se v celoti seznani s preudarki, na katerih temelji odločba, ter da učinkovito uporabi razpoložljiva pravna sredstva, ni zadostna podlaga za sklep, da vpogled v celotno pravno analizo, če zanjo veljajo pravila o varstvu osebnih podatkov, ni potreben.

34. Nobeno od predložitvenih sodišč ne sprašuje Sodišča po smernicah glede obveznosti obrazložitve končnih odločb izvršnih organov v zvezi z dovoljenji za prebivanje, ki je urejena bodisi v členu 47 Listine bodisi v sekundarni zakonodaji, glede pravice do izjave ali pravice do vpogleda v spis, katerega del je lahko notranji dokument, kot je osnutek. Tudi nobena tožeča stranka (kolikor sem se lahko prepričala) se ni oprla na katero od teh podlag pred predložitvenima sodiščema.

35. Res je, da dejstvo, da sta predložitveni sodišči omejili vprašanja na pravo EU o varstvu osebnih podatkov, ne preprečuje Sodišču, da bi obravnavalo vse elemente prava EU, ki jima lahko pomagajo pri razsojanju v teh sporih.²⁰ Vendar menim, da Sodišče tu ne more razširiti obsega svojega odgovora. Obveznost obrazložitve in pravica do vpogleda v spis pred Sodiščem nista bili primerno obravnavani. Poleg tega ni nobena tožeča stranka uveljavljala obveznosti obrazložitve odločbe o azilu, ki izhaja iz prava EU,²¹ čeprav so pokazale, da jo poznajo.

36. Nizozemska vlada je v zadevi C-372/12 na obravnavi navedla, da je obrazložitev pozitivne odločbe mogoče dobiti na zahtevo. Dejstvo pa je, da M. in S. očitno nista bila obveščena o razlogih za izdajo dovoljenja za prebivanje. Ne morem sprejeti navedbe nizozemske vlade, da vlagatelji prošenj pogosto niso zainteresirani za pridobitev obrazložitve. Kot je poudaril odvetnik M. in S. na obravnavi, se lahko okoliščine, ki so podlaga za pozitivno odločbo, spremenijo in lahko pozneje povzročijo drugačno odločbo.²² Zato je poznavanje natančnih okoliščin, ki so bile pomembne za sprejeto odločbo, veljaven interes. Ta interes pokrivajo splošna načela prava EU, kot je načelo učinkovitega sodnega varstva (zdaj izraženo v členu 47 Listine).²³,²⁴ Nasprotno pa ga pravo EU o varstvu osebnih podatkov ne pokriva. Ima druge cilje.²⁵

37. Kakor koli že, tudi če bi se omogočil vpogled v pravno analizo v osnutku na podlagi tega, da gre za osebne podatke, to ne bi odpravilo napake organa, ker ni obrazložil končne odločbe oziroma obrazložitve ni dal drugače na voljo. Kot razumem,²⁶ osnutek, ko je pripravljen v obliki mnenja za višjega referenta, lahko ne vsebuje vseh (če sploh katere) razlogov, na katerih temelji končna odločba, ki jo sprejme pristojni organ. Prav tako se zdi, da je lahko pravna analiza včasih izražena zgolj v nekaj stavkih. V takih okoliščinah ni nujno, da bi pravna analiza predstavljala zadostno obrazložitev, tudi če se je višji referent strinjal z mnenjem.

38. Nazadnje, nobeno predložitveno sodišče ni vprašalo Sodišča, ali se s pravom EU od držav članic zahteva, naj za zagotovitev preglednosti postopka odločanja pristojnih organov in dostop do informacij, uporabljenih v tem postopku, in/ali varstvo pravice do dobrega upravljanja, omogočijo vpogled v spis v postopkih, kot so ti, v katerih so stranke Y. S., M. in S. (ali da v spis vložijo dokumente, kot so osnutki, ki vsebujejo pravno analizo), ali da zaslišijo vlagatelje prošenj v zvezi z notranjimi postopki pred sprejetjem končne odločbe o dovoljenju za prebivanje. Navedena vprašanja se niso obravnavala niti v pisnem niti v ustnem postopku.

39. Analizo bom torej omejila na dostop do osebnih podatkov.

20 — Glej na primer sodbi z dne 15. julija 2004 v zadevi Lindfors (C-365/02, str. I-7183, točka 32 in navedena sodna praksa) in z dne 10. oktobra 2013 v zadevi Alokpa in drugi (C-86/12, točka 20 in navedena sodna praksa).

21 — Y. S. ter M. in S. so se v pisnih stališčih izrecno sklicevali na Direktivo Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL L 326, str. 13), katere prvi pododstavek člena 9(2) določa: „Države članice prav tako zagotovijo, da odločba o zavrnitvi prošnje [za azil] vsebuje obrazložitev dejanskih in pravnih vprašanj in pisni pouk o tem, kako je mogoče negativno odločbo izpodbijati.“ V drugem pododstavku tega člena je navedeno, da v okoliščinah, ko osebi ni priznan status begunca, so ji pa zagotovljene enake pravice in ugodnosti v okviru nacionalne zakonodaje in zakonodaje EU kakor status begunca na podlagi Direktive 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96), državi članici ni treba navesti razlogov za to odločbo, mora pa „poskrbeti, da se razlogi za zavrnitev priznanja statusa begunca navedejo v spisu prosilca in da ima prosilec na zahtevo dostop do tega spisa“.

22 — Na primer, sprememba okoliščin lahko vpliva na to, ali bo odločba obnovljena ali preklicana.

23 — Glej sodbo z dne 28. julija 2011 v zadevi Samba Diouf (C-69/10, ZOdl., str. I-7151, točka 49 in navedena sodna praksa).

24 — Glej sodbo z dne 4. junija 2013 v zadevi ZZ (C-300/11, točka 53).

25 — Glej točko 60 spodaj.

26 — Glej točko 17 zgoraj.

Dostop do osebnih podatkov v skladu z Direktivo 95/46

Uvod

40. Direktiva 95/46 se uporablja za obdelavo osebnih podatkov v celoti ali delno z avtomatskimi sredstvi in za drugačno obdelavo kakor z avtomatskimi sredstvi za osebne podatke, ki sestavljajo del zbirke ali so namenjeni sestavljanju dela zbirke.²⁷ Pokriti in varovani sta samo ti vrsti obdelave.²⁸ Pravica do dostopa v skladu s členom 12 se zato uporablja samo za osebne podatke, ki so ali bi lahko bili tako obdelani ali zbrani. Ta pravica v najpreprostejši obliki se lahko uporabi za to, da se zahteva sporočilo o podatkih, „ki so v obdelavi“, in informacijah glede njihovega vira.²⁹ Vendar je prav tako podlaga za pridobitev potrditve tega, ali se podatki obdelujejo, ter podrobnosti v zvezi s to obdelavo, informacij o logiki, zajeti v vse avtomatske obdelave podatkov, popravke, izbris ali blokiranje podatkov (če njihova obdelava ni v skladu z Direktivo) in uradno obvestilo tretjim osebam, kadar je to potrebno.

41. Ali imajo Y. S., M. in S. v skladu z Direktivo 95/46 pravico do vpogleda v pravno analizo, ki jo vsebuje osnutek, je torej odvisno od tega, ali je analiza „osebni podatek“, oziroma če ni, ali je vrsta obdelave ali zbiranja, ki je zajeta z navedeno direktivo.

Opredelitvi „osebnih podatkov“ in „obdelave“ (prvo in drugo vprašanje v zadevi C-141/12 ter peto vprašanje v zadevi C-372/12)

42. Menim, da Rechtbank Middelburg s prvim vprašanjem v zadevi C-141/12 sprašuje, ali so dejstva v osnutku v zvezi s posameznikom, na katerega se nanašajo osebni podatki (ki se razlikujejo od podatkov v zvezi z, na primer, referentom in/ali višjim referentom), „osebni podatki“ v smislu člena 2(a) Direktive 95/46. Z drugim vprašanjem (ki je enako petemu vprašanju v zadevi C-372/12) sprašuje enako v zvezi s pravno analizo, ki jo vsebuje osnutek.

43. Odgovor na prvo vprašanje je brez dvoma pritrdilen.

44. „Osebni podatki“ so na splošno širok pojem.³⁰ Sodišče je razsodilo, da izraz zajema na primer „ime zadevne osebe skupaj z njenimi telefonskimi podatki ali informacijami v zvezi z njenimi delovnimi razmerami oziroma preživljanjem prostega časa“³¹, njen naslov,³² dnevni delovni čas, počitek in ustrezajoča odmor in čas, ki v delavnik nista vključena,³³ denar, ki ga plačujejo določeni organi in prejemniki,³⁴ dohodke od dela in iz kapitala ter premoženje te osebe.³⁵

27 — Člen 3(1) Direktive 95/46.

28 — Glej na primer uvodno izjavo 15 Direktive 95/46 in člen 3(2) te direktive, ki določa dve izjemi od področja uporabe te direktive.

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

30 — Glej na primer sodbe z dne 6. novembra 2003 v zadevi Lindqvist (C-101/01, Recueil, str. I-12971, točka 24); z dne 20. maja 2003 v združenih zadevah Österreichischer Rundfunk in drugi (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, Recueil, str. I-4989, točka 64); z dne 16. decembra 2008 v zadevi Satakunnan Markkinapörssi in Satamedia (C-73/07, ZOdl., str. I-9831, točki 35 in 37); z dne 16. decembra 2008 v zadevi Huber (C-524/06, ZOdl., str. I-9705, točka 43) in z dne 7. maja 2009 v zadevi Rijkeboer (C-553/07, ZOdl., str. I-3889, točka 62).

31 — Sodba Lindqvist, navedena v opombi 30 zgoraj, točka 24.

32 — Sodba Rijkeboer, navedena v opombi 30 zgoraj, točka 42.

33 — Sodba z dne 30. maja 2013 v zadevi Worten (C-342/12, točki 19 in 22).

34 — Sodba Österreichischer Rundfunk in drugi, navedena v opombi 30, točka 64. Glej tudi vrste podatkov, obravnavane v sodbi Huber, navedeni v opombi 30 zgoraj, točki 20 in 43.

35 — Sodba Satakunnan Markkinapörssi in Satamedia, navedena v opombi 30 zgoraj, točki 35 in 37.

45. Dejanska vsebina zadevnih informacij ni pomembna, dokler se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo. Mogoče jo je razumeti tako, da se nanaša na vsa dejstva v zvezi z zasebnim življenjem zadevne osebe in po možnosti, če je upoštevno, v zvezi z njenim poklicnim življenjem (ki lahko obsega bolj javen vidik zasebnega življenja).³⁶ Lahko je na voljo v pisni obliki ali pa jo vsebuje, na primer, zvok ali slika.³⁷

46. Torej so informacije, ki jih vsebuje osnutek, v zvezi z dejstvi, kot so ime in priimek, datum rojstva, državljanstvo, spol, etnična pripadnost, verska pripadnost in jezik vlagatelja prošnje, „osebni podatki“ v smislu člena 2(a) Direktive 95/46.

47. Kar zadeva drugo vprašanje, pa menim, da pravna analiza ni osebni podatek.

48. Ni prvič, da je bilo Sodišču postavljeno vprašanje o dostopu do pravne analize ali pravnega mnenja.³⁸ Vendar se je v tistih zadevah dostop zahteval na drugih podlagah.³⁹ Sodišče ni bilo zaproseno, naj preuči, ali in zakaj se dokument, ki vsebuje pravno analizo ali pravno mnenje, razlikuje od dokumenta z drugačno vsebino.

49. Medtem ko se Sodišče tej obravnavi tu ne more izogniti, menim, da ni treba podati izčrpne opredelitve „osebni podatki“, „pravne analize“ ali katere koli druge oblike analize.⁴⁰ Zadostuje, če se osredotočimo na to, ali je pravna analiza, ki jo vsebuje osnutek, osebni podatek.

50. Po mojem mnenju to ni podano.

51. Mogoče je razlikovati med tremi vrstami pravne analize, od katerih se samo ena zdi tista, ki jo vsebuje osnutek.

52. Prva vrsta je popolnoma abstraktna: nanaša se na razlago in uporabo prava, ne da bi se uporabile informacije v zvezi z določljivo ali določeno osebo ali druge vrste dejstev. Direktiva 95/46 se torej ne uporablja za pravno analizo pomena pojma „osebni podatki“ v navedeni direktivi, saj se taka analiza ne nanaša na določeno ali določljivo osebo.

53. Druga vrsta je manj abstraktna, ker uporablja ponazoritvena dejstva. Vendar ta niso povezana s posebno določeno ali določljivo osebo ali dogodkom. Ta vrsta pravne analize torej prav tako ne spada na področje uporabe Direktive 95/46.

54. Tretja vrsta obsega pravno opredelitev dejstev v zvezi z določeno ali določljivo osebo (ali dogodkom, v katerega so vpletene take osebe) in njihovo presojo glede na pravo, ki se uporabi. Pravna analiza, za vpogled v katero so zaprosili Y. S., M. in S., se uvršča v to tretjo vrsto.

55. Nisem prepričana, da je treba izraz „katero koli informacijo, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo“ v Direktivi 95/46 razumeti tako široko, da zajema vso vsebino, ki jo je mogoče sporočiti, in v kateri so zajeti dejanski elementi v zvezi s posameznikom, na katerega se nanašajo osebni podatki.

36 — Glej na primer sodbo z dne 9. novembra 2010 v združenih zadevah Volker und Markus Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, ZOdl., str. I-11063, točka 59 in navedena sodna praksa); med novejšimi glej tudi točko 118 sklepni predlogov generalnega pravobranilca N. Jääskinena, predstavljenih v zadevi Google Spain in Google (C-131/12, postopek pred Sodiščem je v teku).

37 — Glej uvodne izjave od 14 do 17 Direktive 95/46.

38 — Glej na primer točko 24 sklepni predlogov generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura, predstavljenih v združenih zadevah Švedska in Turco proti Svetu (C-39/05 P in C-52/05 P, ZOdl., str. I-4723), ki potrjuje presojo Splošnega sodišča na prvi stopnji, da „omemba ‚pravnih nasvetov‘ [v členu 4(2) Uredbe št. 1049/2001] ne pomeni težav pri razlagi“. Drug primer, v katerem je bilo zaproseno za dostop do pravnih mnenj pravnih služb institucij EU ali pravnih dokumentov, predloženih Sodišču, je tako sodba z dne 21. septembra 2010 v združenih zadevah Švedska in drugi proti API in Komisiji (C-514/07 P, C-528/07 P in C-523/07 P, ZOdl., str. I-8533). Glej tudi točki 13 in 14 zgoraj.

39 — Zlasti člen 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001. Glej točko 14 zgoraj.

40 — Tožeče stranke so pravno analizo primerjale z medicinsko analizo, ki se v mnenju 4/2007 delovne skupine za varstvo podatkov iz člena 29 o pojmu osebnih podatkov (01248/07/EN WP 136) obravnava kot osebni podatek. V navedenem mnenju, ki Sodišča ne zavezuje, se rezultati medicinske analize obravnavajo kot osebni podatki. Stališče do same medicinske analize ni zavzeto.

56. Menim, da so lahko osebni podatki samo informacije v zvezi z dejstvi o posamezniku. Razen tega, da obstaja, pravna analiza ni tako dejstvo. Zato je na primer naslov osebe osebni podatek, analiza njegovega prebivališča v pravne namene pa ne.

57. Glede na to se mi razlikovanje med „objektivnimi“ dejstvi in „subjektivno“ analizo ne zdi koristno. Dejstva je mogoče izraziti v različnih oblikah, med katerimi bodo nekatera izhajala iz presoje česa, kar je določljivo. Na primer, težo osebe je mogoče izraziti objektivno v kilogramih ali subjektivno z besedami, kot so „prelahak“ in „zelo debel“. Zato ne izključujem možnosti, da je presoje in mnenja včasih mogoče opredeliti kot podatke.

58. Vendar stopnje razlogovanja, na podlagi katerih se sklene, da je oseba „prelahka“ ali „zelo debela“, niso dejstva, tako kot ni dejstvo pravna analiza.

59. Pravna analiza je razlogovanje, na katerem temelji rešitev pravnega vprašanja. Rešitev sama ima lahko obliko nasveta, mnenja ali odločbe (in je torej lahko pravno zavezujoča ali pa ne). Ta analiza poleg dejstev, na katerih temelji (od katerih so lahko nekatera osebni podatki), vsebuje obrazložitev rešitve. Sama razlaga ni informacija v zvezi z določeno ali določljivo osebo. V najboljšem primeru jo je mogoče uvrstiti med informacije o razlagi in uporabi upoštevnega prava, glede na katero se presoja in (morda) odloča o pravnem položaju posameznika. Osebni podatki in drugi dejanski elementi so sicer vsekakor lahko vhodni podatki v postopku, ki da odgovor na to vprašanje; vendar pa sama pravna analiza zato še ni osebni podatek.

60. Poleg tega lahko oseba upravičeno dostopa do svojih osebnih podatkov, ker ima interes za varstvo svojih temeljnih pravic in svoboščin, zlasti pravice do zasebnosti, kadar države članice obdelujejo informacije, ki se nanašajo nanjo.⁴¹ Zaradi zavrnitve dostopa do obdelanih podatkov ali informacij o tem procesu bi bili drugi deli Direktive 95/46 brez učinka. Morda ne bi bilo mogoče preveriti, na primer, ali se osebni podatki obdelujejo samo, če je to potrebno zaradi opravljanja naloge pri izvrševanju javne oblasti, dodeljene upravljavcu,⁴² ali pa zato, da se doseže popravek ali izbris zadevnih podatkov.⁴³ Nasprotno, pravna analiza kot taka ne spada na področje posameznikove pravice do zasebnosti. Torej ne obstaja razlog za domnevo, da ima edinole zadevni posameznik pravico, da jo preveri in popravi ter zahteva, naj se izbriše ali blokira.⁴⁴ Neodvisni sodni organ je namreč tisti, ki preizkusi odločbo, za katero je bila pripravljena pravna analiza.

61. Zato menim, da se z Direktivo 95/46 ne zahteva od držav članic, naj omogočijo vpogled v tako pravno analizo, če je del notranjega dokumenta, kot je osnutek, ki vsebuje osebne podatke, saj taka pravna analiza sama ni osebni podatek.

62. Ali je pravna analiza oblika obdelave ali zbiranja, ki jo pokriva Direktiva 95/46?

63. Menim, da ne. Nasprotno, je proces, ki ga v celoti nadzira individualno človekovo ravnanje, s katerim se osebni podatki (če so upoštevni za pravno analizo) presojajo, pravno opredelijo in se zanje uporabi pravo ter na podlagi katerega se sprejme odločitev v zvezi s pravnim vprašanjem. Poleg tega ni ta proces niti avtomatski niti usmerjen v zbiranje podatkov.⁴⁵

41 — Glej uvodno izjavo 1 Direktive 95/46 in člen 1(1) te direktive.

42 — Glej člen 7(e) Direktive 95/46.

43 — Glej člen 12(c) Direktive 95/46.

44 — Glej na primer člen 12(b) Direktive 95/46.

45 — Glej tudi točko 146 mojih sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Komisija proti Bavarian Lager (C-28/08 P, ZOdl., str. I-6055), v katerih sem navedla (v okviru člena 3(2) Uredbe št. 45/2001), da „niza postopkov, [...] v katerem ima človeški element tako prevladujočo vlogo in ohrani nadzor skozi ves postopek, ne bi smeli šteti za ‚obdelavo osebnih podatkov, ki [...] delno poteka z avtomatskimi sredstvi‘“.

64. Obdelava zajema „kakršen koli postopek ali niz postopkov“ v zvezi s podatki, ki ga izvaja subjekt, opredeljen v Direktivi 95/46. Uporaba besed „kakršno je“ v členu 2(b) kaže na to, da je seznam postopkov neizčrpen;⁴⁶ kaže pa tudi na *vrsto* postopka, ki bo pomenil „obdelavo“. Sodišče je na primer menilo, da je zajeto tudi vnašanje osebnih podatkov na spletno stran.⁴⁷ Seznam vključuje tudi „prilagajanje“ in „uporabo“ osebnih podatkov, ne da bi bil namen teh dejanj natančneje opredeljen (čeprav se zdijo nekatere izjeme od področja uporabe Direktive 95/46 opredeljene s sklicevanjem na namen obdelave).⁴⁸ Obdelava lahko zajema tudi zajetje, prenos, spreminjanje, zbiranje, shranjevanje ali sporočanje zvočnih in slikovnih podatkov.⁴⁹

65. Kakor razumem, zajemajo vsi ti postopki dejanje v zvezi z osebnimi podatki, ne da bi se ti podatki presojali, kar pa je pri pravni analizi neizogibno. Enako velja za pojem zbiranja.

66. Tudi če bi se pravna analiza štela za vrsto obdelave, ni niti avtomatična niti pri njej ne gre za ročno zbirko. Dodati moram, da člen 12 Direktive 95/46 vsekakor ponuja osnovo za dostop do osebnih podatkov kot takih, vendar pa ne do njihove obdelave ali njihove obdelane oblike.

Obseg pravice do dostopa na podlagi Direktive 95/46 (tretje vprašanje v zadevi C-141/12)

67. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v zadevi C-141/12 sprašuje, ali je treba v skladu s členom 12 Direktive 95/46 in členom 8(2) Listine⁵⁰ dovoliti dostop do „podatkov, opisanih zgoraj“, če bi Sodišče potrdilo, da gre za osebne podatke.

68. Menim, da je mogoč le pritrdilni odgovor, če tak dostop ni omejen ali izvzet v skladu s členom 13 Direktive 95/46.

Oblika vpogleda (peto vprašanje v zadevi C-141/12 ter prvo in drugo vprašanje v zadevi C-372/12)

69. Obe predložitveni sodišči sprašujeta, ali je treba v skladu z Direktivo 95/46 dati posameznikom, ki zahtevajo vpogled v osnutek, njegovo kopijo.

70. Predložitveno sodišče v zadevi C-372/12 v tem kontekstu navaja tudi člen 8(2) Listine. Čeprav je bil člen 8 Listine oblikovan glede na, med drugim, Direktivo 95/46, pa določa ločeno pravico do varstva osebnih podatkov.⁵¹ Vendar ne določa ločenega standarda glede oblike, v kateri mora biti omogočen vpogled. Če člen 8(2) Listine obravnavam skupaj z načeloma sorazmernosti in pravne varnosti, ga razlagam tako, da v skladu z njim ni nujno, da dostop presega to, kar je potrebno, da se dosežejo njegovi cilji in da se posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, zagotovi popolna seznanitev z osebnimi podatki, ki jih ta določba varuje. Zahteva, določena v členu 12 Direktive 95/46, ustreza tema načeloma. Zato menim, da ločena preučitev oblike dostopa v skladu s členom 8 Listine ni potrebna.

46 — „Obdelava“ osebnih podatkov je „kakršen koli postopek ali niz postopkov, ki se izvajajo v zvezi z osebnimi podatki z avtomatskimi sredstvi ali brez njih, kakršno je zbiranje, beleženje, urejanje, shranjevanje, prilagajanje ali predelava, iskanje, posvetovanje, uporaba, posredovanje s prenosom, širjenje ali drugo razpolaganje, prilagajanje ali kombiniranje, blokiranje, izbris ali uničenje“ (člen 2(b) Direktive 95/46).

47 — Sodba Lindqvist, navedena v opombi 30 zgoraj, točka 25.

48 — Glej člen 3(2) Direktive 95/46.

49 — Glej uvodno izjavo 14 Direktive 95/46; glej tudi primere v točki 37 sodbe Satakunnan Markkinapörssi in Satamedia, navedene v opombi 30 zgoraj.

50 — Glej tudi točko 70 spodaj.

51 — Glej pojasnilo k členu 8 Listine v UL 2007, C 303, str. 17, ki se sklicuje tudi na Uredbo št. 45/2001. V skladu s preambulo k tem pojasnilom ta pojasnila nimajo pravne veljave, so pa „dragocena pomoč pri razlagi in pojasnjevanju določb Listine“; člen 52(7) Listine pa določa, da jih sodišča Unije in držav članic „ustrezno upoštevajo“. Sodišče je menilo, da jih „je treba [...] upoštevati [...] pri razlagi Listine“; glej sodbo z dne 22. januarja 2013 v zadevi Sky Österreich (C-283/11, točka 42 in navedena sodna praksa).

71. Z Direktivo 95/46 ni določena pravica do vpogleda v kateri koli ali vsak dokument ali spis, v katerem so navedeni ali uporabljeni osebni podatki. Tudi fizična oblika, v kateri morajo biti na voljo osebni podatki, do katerih se s to direktivo zagotavlja dostop, se ne omejuje.

72. Določa pa, da morajo biti podatki, ki so v obdelavi, in vse razpoložljive informacije glede njihovega vira „v razumljivi obliki“ sporočene posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo.⁵²

73. Odvisno od okoliščin kopija lahko ni ne potrebna niti ne zadostna.

74. Z Direktivo 95/46 se ne zahteva, naj se osebni podatki, za katere velja pravica do dostopa, dajo na voljo v fizični obliki, v kateri obstajajo ali so bili prvotno zabeleženi. V tem pogledu menim, da ima država članica široko polje proste presoje, da določi⁵³ – glede na posamezne okoliščine primera – obliko, v kateri omogoči dostop do osebnih podatkov.

75. Pri tej presoji mora upoštevati zlasti: (i) fizično obliko ali oblike, v katerih ta informacija obstaja in je lahko dana na voljo posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, (ii) vrsto osebnih podatkov in (iii) namene pravice do dostopa.

76. Prvič, osebni podatki obstajajo v različnih oblikah. Na primer, podatki, zabeleženi med razgovorom in nato shranjeni, lahko obstajajo kot avdiokaseta, elektronska datoteka, ki vsebuje posnetek, ali prepis. Če torej osebni podatki izvirajo iz razgovora, člen 12 Direktive 95/46 ne določa, ali jih je treba dati na voljo v obliki avdiokasete, datoteke, ki vsebuje posnetek, prepisa ali drugega sredstva. Ne glede na to, katera oblika se izbere, pa morajo biti osebni podatki dani na voljo v trajni fizični obliki, na kateri je mogoče predstaviti vse osebne podatke.

77. Drugič, s členom 12 Direktive 95/46 se zagotavlja posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, dostop do njegovih osebnih podatkov, ki se obdelujejo, ne pa do drugih informacij, vključno z informacijami v zvezi z drugim posameznikom, na katerega se osebni podatki nanašajo. Zato morata biti tako zbir osebnih podatkov, navedenih (na primer) v posebnem dokumentu, kot kopija osnutka, v katerem se vsa vsebina, ki ne spada med osebne podatke, izbriše ali se onemogoči dostop do nje, veljavni obliki zagotavljanja dostopa. Vendar pa bi bilo morda treba omogočiti dostop do dokumenta, v katerem so navedeni samo datumi in čas telefonskih klicev, ki so bili opravljeni s posameznikove številke prenosnega telefona, v celoti, saj druge oblike predstavitve te informacije ne bi bile praktične ali predstavljljive.

78. Tretjič, sporočeni podatki morajo posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, omogočiti, da se seznani z njihovo vsebino in jo razume, in če je potrebno, uresničuje pravice, določene v členu 12(b) in (c) Direktive 95/46, in, na primer, pravico, da ugovarja obdelavi svojih osebnih podatkov (člen 14), ter pravico do pravnega sredstva, če mu je nastala škoda (člena 22 in 23).⁵⁴ Torej morajo biti podatki v obliki, ki posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, omogoča, na primer, da vpogleda vanje ter jih razume, preveri njihovo točnost in zakonitost obdelave, zahteva popravke in morda ugovarja (nadaljnji) obdelavi.⁵⁵ Oblika dostopa je torej tudi odvisna od pravic, ki jih posameznik, na katerega se osebni podatki nanašajo, skuša uresničevati.

79. Torej dejstvo, da dokument, kot je osnutek, vsebuje osebne podatke, ne pomeni, da ima posameznik, na katerega se osebni podatki nanašajo, avtomatično pravico do te fizične oblike, torej do kopije ali izvlečka zadevnega dokumenta.

52 — Druga alinea člena 12(a) Direktive 95/46.

53 — Glej sodbo Lindqvist, navedeno v opombi 30 zgoraj, točka 84, v kateri je navedeno, da „imajo države članice za prenos Direktive 95/46 v več pogledih na voljo manevrski prostor“.

54 — Sodba Rijkeboer, navedena v opombi 30 zgoraj, točki 51 in 52.

55 — Glej tudi uvodni izjavi 25 in 41 Direktive 95/46.

Omejitve in izjeme (šesto vprašanje v zadevi C-372/12)

80. Zavzela sem stališče, da Direktiva 95/46 ne zagotavlja podlage za uveljavljanje dostopa do pravne analize, ki jo vsebuje osnutek. Torej ni treba utemeljiti zavrnitve dostopa na podlagi člena 13 navedene direktive.

81. Če se Sodišče ne bi strinjalo in bi menilo, da se Direktiva 95/46 (in zlasti člen 12) uporablja, ali interes zagotavljanja nemotene izmenjave mnenj v organu spada na področje uporabe stavka „zaščito [...] pravic in svoboščin drugih“ v členu 13(1)(g)? Podredno, ali lahko ta interes spada na področje uporabe člena 13(1)(d) ali (f)?

82. Menim, da je odgovor na obe vprašanji nikalen.

83. Člen 13(1) vsebuje izčrpen seznam podlag, ki lahko utemeljijo zakonodajni ukrep, s katerim se omeji obseg obveznosti in pravic, določenih v omejenem sklopu določb Direktive 95/46, vključno s členom 12. Utemeljitev morajo temeljiti na javnem interesu ali iskanju ustreznega ravnotežja med pravicami in svoboščinami posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, in drugih oseb.

84. Glede na pododstavek (g) varstva pravic in svoboščin *drugih* (torej tistih, ki niso posameznik, na katerega se osebni podatki nanašajo) ni mogoče razumeti, kot da vključuje pravice in svoboščine organa, ki obdeluje osebne podatke. Če naj se pravna analiza opredeli kot osebni podatek, mora to biti zato, ker je povezana z zasebnimi interesi določene ali določljive osebe. Medtem ko lahko javni interes za varstvo notranjih mnenj zaradi varstva zmožnosti uprave, da izvaja svoje naloge, dejansko tekmuje z interesom javnosti za preglednost, dostopa do takega mnenja ni mogoče omejiti na podlagi prvoomenjenega interesa, saj dostop pokriva samo tisto, kar spada v zasebni interes.

85. Glede člena 13(1)(d) in (f) po mojem mnenju ni razloga, da se ne bi strinjali z nizozemsko vlado, da ni nobene povezave med omejitvijo dostopa v skladu s tem členom in tam varovanimi interesi.

Dostop do osebnih podatkov na podlagi člena 41 Listine (četrto vprašanje v zadevi C-141/12 ter tretje in četrto vprašanje v zadevi C-372/12)

86. Listina se v skladu s svojim členom 51(1) uporablja za države članice samo, ko izvajajo pravo Unije. Povedano drugače, če se uporabi pravo EU, se uporabi tudi Listina.⁵⁶ Ta omejitev velja ne glede na druge omejitve, ki jih vsebuje posamezna določba Listine.

87. V obravnavanih zadevah se Listina uporabi, saj so bile zadevne odločbe sprejete po tem, ko je 1. decembra 2009 začela veljati, in – kot je nizozemska vlada potrdila na obravnavi – v skladu z nacionalnim pravom, s katerim je bilo izvajano pravo EU.

88. Kljub temu sklepu menim, da člena 41 Listine ni mogoče uporabiti v okviru obravnavanih zadev, saj določa pravice, ki se uveljavljajo zoper institucije EU (in se torej nanaša na ustrezne obveznosti institucij EU), medtem ko se obravnavani zadevi nanašata na osebne podatke in druge informacije, ki jih ima država članica.

⁵⁶ — Sodba z dne 26. februarja 2013 v zadevi Åkerberg Fransson (C-617/10, točki 20 in 21), kakor je bila pred kratkim potrjena v sodbi z dne 26. septembra 2013 v zadevi TEXDATA Software (C-418/11, točka 73).

89. Sodišče je v sodbi Cicala potrdilo to razlago glede člena 41(2)(c) Listine, ki določa obveznost obrazložitve.⁵⁷ Medtem ko v členu 41(2) institucije EU niso izrecno omenjene, so naslovniki v njem določenih obveznosti opredeljeni v uvodnem stavku „[t]a pravica vključuje“. Navedeni stavek vsebuje nedvoumno napotitev na pravico v členu 41(1), na katero se je treba sklicevati v razmerju do „institucij, organov, uradov in agencij Unije“.

90. Izjava Sodišča v sodbi M. M.⁵⁸, da se člen 41(2) uporablja splošno, ne nasprotuje sodbi Cicala. Točke od 82 do 84 sodbe M. M., če se obravnavajo skupaj, po mojem mnenju namreč kažejo na to, da se je Sodišče osredotočilo na vsebino pravice do izjave in na to, kdo se lahko nanjo sklicuje;⁵⁹ s tem je Sodišče poudarilo tako zelo širok obseg navedene pravice kot tudi položaj, ki ga ima ta v pravnem redu EU že dolgo.

91. Odgovor na tretje vprašanje v zadevi C-372/12 mora torej biti nikalen; na četrto vprašanje v tej zadevi zato ni treba odgovoriti.

92. Nazadnje, pojasnila sem že, zakaj menim, da ne bi bilo primerno, če bi Sodišče razširilo obseg tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, da bi odgovorilo na vprašanja v zvezi s pravico do vpogleda v spis in obveznostjo obrazložitve, pri čemer bi se lahko uporabila sekundarna zakonodaja in druge določbe Listine, zlasti člen 47. Taka vprašanja bi bila lahko pomembna za položaje, kot so tisti, zaradi katerih sta bila predložena ta predloga za sprejetje predhodne odločbe, ali pa tudi ne. Ker ni nobene navedbe, da je bila ta problematika primerno predstavljena pred nacionalnim sodiščem, in ker ni bila navajana pred tem Sodiščem, je nujno, da se odgovori Sodišča omejijo na problematiko dostopa do osebnih podatkov.⁶⁰

Predlog

93. Glede na vse zgornje ugotovitve menim, da bi moralo Sodišče na vprašanja, ki sta jih zastavili Rechtbank Middelburg in Raad van State, odgovoriti tako:

1. Dejstva, ki se nanašajo na določeno ali določljivo fizično osebo, so „osebni podatki“ v smislu člena 2(a) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov. Vendar razlogovanje, na katerem temelji rešitev pravnega vprašanja – ki zajema pravno opredelitev dejstev v zvezi z določeno ali določljivo osebo in njihovo presojo glede na pravo, ki se uporabi – ni zajeto z opredelitvijo „osebnih podatkov“ v navedeni direktivi. Z Direktivo 95/46 se torej ne zahteva od držav članic, naj omogočijo vpogled v tako pravno analizo, če je del notranjega dokumenta, ki vsebuje tudi osebne podatke.
2. V skladu s členom 12 Direktive 95/46 je treba omogočiti dostop do podatkov, ki so zajeti z opredelitvijo „osebnih podatkov“ v navedeni direktivi, razen če je tak dostop omejen ali izvzet z njenim členom 13.
3. Direktiva 95/46 ne določa pravice do vpogleda v kateri koli specifičen dokument ali spis, v katerem so navedeni ali uporabljeni osebni podatki. Tudi fizične oblike, v kateri je treba omogočiti dostop do osebnih podatkov, ne določa. V skladu s členom 12 Direktive 95/46 imajo države članice široko polje proste presoje, da določijo obliko, v kateri omogočijo dostop do

57 — Sodba z dne 21. decembra 2011 (C-482/10, ZOdl., str. I-14139, točka 28).

58 — Sodba z dne 22. novembra 2012 (C-277/11, točka 84).

59 — Glej tudi točko 32 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Y. Bota, predstavljenih v zadevi M. M., navedeni v opombi 58 zgoraj.

60 — Glej točke od 34 do 38 zgoraj.

osebnih podatkov. Država članica mora pri tej presoji upoštevati zlasti (i) fizično obliko ali oblike, v katerih ta informacija obstaja in je lahko dana na voljo posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, (ii) vrsto osebnih podatkov in (iii) namene pravice do dostopa.

4. Varstvo pravic in svoboščin drugih iz člena 13(1)(g) Direktive 95/46 ne zajema pravic in svoboščin organa, ki obdeluje osebne podatke. Tudi povezava med interesom za nemoteno notranjo izmenjavo mnenj v javnem organu in interesi, ki jih varuje člen 13(1)(d) ali (f) navedene direktive, ne obstaja.
5. Člen 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah določa pravice, na katere se je mogoče sklicevati v razmerju do institucij, organov, uradov in agencij Unije in ga torej ni mogoče uporabiti za osebne podatke in druge informacije, ki jih imajo države članice.