

Predmet C-245/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

29. svibnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Rechtbank Midden-Nederland (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

29. svibnja 2020.

Tužitelji:

X

Z

Tuženik:

Autoriteit Persoonsgegevens

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak odnosi se na pitanje je li Autoriteit Persoonsgegevens (nizozemsko tijelo za zaštitu podataka), nizozemsko nadzorno tijelo u smislu članka 51. Opće uredbe o zaštiti podataka (u daljnjem tekstu: GDPR), ovlašten odlučivati o tome je li uvid u dokumentaciju predmeta novinarima koji omogućava Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za sudsku praksu u upravnim sporovima Državnog vijeća, u daljnjem tekstu: ABRvS) u skladu s GDPR-om.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Za potrebe donošenja odluke u glavnom postupku potrebno je pojasniti je li omogućavanje uvida novinarima u dokumentaciju o postupcima sudbena funkcija ABRvS-a. Naime, Autoriteit Persoonsgegevens (nizozemsko tijelo za zaštitu podataka) nije ovlašten obavljati nadzor nad obradom osobnih podataka pravosudnih tijela u okviru njihove sudbene funkcije. Stoga se postavlja pitanje

što podrazumijeva pojam „sudbena funkcija” u smislu članka 55. stavka 3. GDPR-a.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 55. stavak 3. GDPR-a tumačiti na način da se izričaj „postupke obrade sudova kada obavljaju svoju sudbenu funkciju” može razumjeti kao omogućavanje uvida u dokumentaciju o predmetima koja sadržava osobne podatke od strane pravosudnih tijela, pri čemu se taj uvid omogućava tako da se novinaru stavljaju na raspolaganje preslike te dokumentacije o predmetima, kako je to navedeno u zahtjevu za prethodnu odluku?

1a. Je li za odgovor na to pitanje relevantno utječe li nadzor nacionalnog nadzornog tijela nad obradom takve vrste na neovisnost u donošenju sudskih odluka u pogledu pojedinačnih predmeta?

1b. Je li za odgovor na to pitanje relevantno da se vrsta i cilj obrade, prema navodima pravosudnog tijela, sastoji u tome da se novinar informira i da mu se time omogući bolje izvještavanje o javnoj raspravi u sudskom postupku, što treba pridonijeti ostvarenju načela otvorenosti i transparentnosti sudskih postupaka?

1c. Je li za odgovor na to pitanje relevantno zasniva li se obrada na izričitoj nacionalnoj pravnoj osnovi?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL 2003., L 41, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.): članak 2. točka 2.

Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1.): uvodna izjava 20. i članci 4., 5., 6., 9., 12., 13., 14., 15., 32., 33., 34. i 55.

Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SL 2016., L 119, str. 89.): uvodna izjava 80.

Navedene nacionalne odredbe

Algemene wet bestuursrecht (Awb) (Zakon o općem upravnom postupku; u daljnjem tekstu: Awb.): članci 6:5, 7:1a, 8:62, 8:78 i 8:79

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Dana 30. listopada 2018. pred ABRvS-om raspravljalo se o žalbi osobe Z (u daljnjem tekstu: drugi tužitelj) podnesenoj u upravnom sporu s gradonačelnikom Utrechta. Osoba X (u daljnjem tekstu: prvi tužitelj) u tom je postupku sudjelovala, kao i u predmetnom postupku, u svojstvu opunomoćenika drugog tužitelja. Nakon završetka rasprave, drugom je tužitelju u nazočnosti prvog tužitelja pristupila osoba koja je navela da je novinar. Prvi tužitelj je tijekom tog razgovora utvrdio da je ta osoba raspolagala dokumentacijom iz spisa tog predmeta. Ta je osoba na postavljeno pitanje odgovorila da joj je ta dokumentacija stavljena na raspolaganje na temelju prava na uvid u spis predmeta koje novinarima omogućava ABRvS.
- 2 Istoga je dana prvi tužitelj predsjedniku ABRvS-a uputio dopis pitajući ga je li točno da je omogućen uvid u spis predmeta, i ako da, kome, te jesu li preslike učinjene uz znanje, odnosno suglasnost zaposlenika ABRvS-a.
- 3 Dopisom od 21. studenoga 2018. predsjednik ABRvS-a odgovorio je prvom tužitelju kako slijedi:

„Odjel za komunikaciju stavlja tisku na raspolaganje informacije o raspravama. Taj odjel to čini na način da na internetskoj stranici objavljuje kalendar namijenjen tisku i svakog dana na koji se održavaju rasprave novinarima, koji se u tom trenutku nalaze u zgradi da bi izvještavali o raspravama, daje na uvid informacije o raspravama. Te informacije o raspravama sastoje se od preslike podneska tužbe, odnosno žalbe i odgovora na tužbu, odnosno odgovora na žalbu te, ako je riječ o predmetu povodom žalbe, odluke Rechtbanka (Suda). [...] Dokumentacija u koju se može dobiti uvid sadržava informacije koje novinari saznaju i ako prate raspravu. Te se preslike daju na uvid samo na dan održavanja rasprave. [...] Te se informacije tisku unaprijed niti šalju niti im se dijele; informacije se na uvid daju na dan rasprave u papirnatom obliku i stoga se ne smiju iznijeti iz zgrade i uzeti sa sobom kući. [...] Nakon isteka dana na koji je održana rasprava, zaposlenici odjela za komunikaciju te preslike uništavaju.”
- 4 Potom su tužitelji zatražili od tuženika, Autoriteit Persoonsgegevens (nizozemsko tijelo za zaštitu podataka), da poduzme upravne mjere.
- 5 Tuženik je u odnosu na tužitelje donio odluku da nije ovlašten poduzimati upravne mjere protiv ABRvS-a te je zahtjeve prosljedio AVG-Commissie bestuursrechtelijke colleges (tijelo upravnih sudova nadležno za GDPR, u daljnjem tekstu: AVG-Commissie). Tu AVG-Commissie osnovao je predsjednik ABRvS-a i uprave Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće) te College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u

gospodarstvu) kako bi se te sudove prilikom odlučivanja o žalbama koje se odnose na zaštitu podataka zaštićenih GDPR-om savjetovalo i utvrđivalo je li prilikom obrade osobnih podataka žalitelja došlo do povrede GDPR-a. AVG-Commissie prosljedila je zahtjeve kojima se traži poduzimanje upravnih mjera predsjedniku ABRvS-a, koji ih je protumačio kao prigovor na svoj dopis od 21. studenoga 2018.

- 6 Uslijed očitovanja AVG-Commissie, predsjednik ABRvS-a pooštrio je pravila o omogućavanju uvida u dokumentaciju. Na stranici ABRvS-a sada se tako nalazi, među ostalim, sljedeći sadržaj:

„Odjel za komunikaciju Raada van State (Državno vijeće, Nizozemska) omogućava novinarima uvid u meritorne informacije o raspravi isključivo na dan rasprave. Te informacije o raspravi sastoje se od preslike podneska tužbe, odnosno žalbe i odgovora na tužbu, odnosno odgovora na žalbu te, ako je riječ o postupku povodom žalbe, preslike odluke Rechtbanka (Sud). Ta dokumentacija često sadržava informacije koje novinari saznaju i ako nazoče predmetnoj raspravi. Te se informacije tisku unaprijed, odnosno naknadno, niti šalju niti im se dijele. Uvid u te informacije mogu imati samo novinari koji su na dan rasprave sami nazočni u zgradi Raada van State (Državno vijeće, Nizozemska). Dokumentacija se ne smije iznijeti iz zgrade Raada van State (Državno vijeće, Nizozemska). Novinari tu dokumentaciju isto tako ne smiju ni na koji način umnožavati za vlastitu uporabu. Nakon isteka dana rasprave, odjel za komunikaciju uništava te informacije o raspravi.”

- 7 Pravila ABRvS-a o omogućavanju uvida novinarima imaju za posljedicu da treće osobe koje nisu stranke postupka mogu dobiti uvid u osobne podatke stranaka u postupku i njihovih eventualnih opunomoćenika. Naime, podnesak tužbe, odnosno žalbe mora u skladu s člankom 6:5 Awb-a sadržavati ime i adresu tužitelja, odnosno žalitelja. Isto tako i memorandum dopisa opunomoćenika u pravilu sadržava različite osobne podatke koji omogućavaju identifikaciju. Osim toga, može se pretpostaviti da dokumentacija o predmetu sadržava jedan ili više (posebnih) osobnih podataka tužitelja i/ili drugih osoba poput informacija o prethodnim kaznenim presudama, informacije o poduzeću ili medicinske informacije.
- 8 U ovom su predmetu stavljanjem na raspolaganje dokumentacije o predmetu drugog tužitelja obrađivani osobni podaci tužitelja, među ostalim, ime i adresa drugog tužitelja i „burgerservicenummer” (osobni identifikacijski broj fizičke osobe) prvog tužitelja.
- 9 Rechtbank (Sud) je utvrdio da tužitelji nisu dali suglasnost za stavljanje na raspolaganje dokumentacije o tom predmetu, da dokumentacija o tom predmetu kojom su novinari raspolagali nije bila anonimizirana te da su meritorne informacije o predmetu drugog tužitelja, među ostalim, sadržavale različite osobne podatke.

- 10 Prema očitovanju AVG-Commissie, „na uvid” je u trenutku incidenta 30. listopada 2018. značilo da su novinari, na zahtjev, dobili presliku dokumentacije koju su prilikom napuštanja zgrade Raada van State (Državno vijeće) morali vratiti.
- 11 Tužitelji su protiv rješenja Autoriteita Persoonsgegevens (nizozemsko tijelo za zaštitu podataka) navedenih u točki 5. podnijeli prigovor. Autoriteit Persoonsgegevens (nizozemsko tijelo za zaštitu podataka) odbio je prigovor prvog tužitelja kao neosnovan, a prigovor drugog tužitelja prosljedio je u skladu s člankom 7:1a Awb-a kao izravnu tužbu Rechtbanku Midden-Nederland (Sud za Središnju Nizozemsku, Nizozemska). Prvi tužitelj podnio je tužbu protiv rješenja povodom njegova prigovora pred Rechtbankom Midden-Nederland (Sud za Središnju Nizozemsku).

Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 12 Tužitelji su svoje zahtjeve za poduzimanje upravnih mjera obrazložili time da ABRvS krši mnoge odredbe GDPR-a (članci 5., 6., 9., 12., 13., 14., 15., 32., 33. i 34.) na način da novinarima omogućava uvid u dokumentaciju o predmetima. Tužitelji stoga smatraju da je tuženik kao nacionalno nadzorno tijelo nadležan za nadzor nad obradom i ovlašten poduzimati upravne mjere protiv ABRvS-a.
- 13 Tuženik smatra da on na temelju članka 55. stavka 3. GDPR-a nije ovlašten izvršavati nadzor nad obradom osobnih podataka koju obavlja pravosuđe. S obzirom na neovisnost pravosuđa, nadziranje obrade osobnih podataka koju obavljaju sudovi u okviru svoje sudbene funkcije trebalo bi u skladu s uvodnom izjavom 20. GDPR-a povjeriti posebnoj tijelu u okviru pravosudnog sustava. Pravila ABRvS-a o omogućavanju uvida koje imaju za cilj transparentnost i otvorenost pojedinačnih predmeta, prema tuženikovu mišljenju sastavni su dio te sudbene funkcije.
- 14 Pojam sudbene funkcije prema tuženikovu shvaćanju mora se tumačiti ekstenzivno. On pritom upućuje na povijest nastanka GDPR-a. Prvotni prijedlog GDPR-a [COM(2012) 11 *final*] sadržava u svojoj uvodnoj izjavi 99. odlomak koji je prema navodima tuženika ukazivao na uže tumačenje: „this exemption should be strictly limited to genuine judicial activities in court cases and not apply to other activities where judges might be involved in, in accordance with national law.” Prema tuženikovu uvjerenju, iz okolnosti da se ovaj odlomak ne nalazi u konačnoj verziji te uvodne izjave razvidno je da zakonodavac Unije iznimku predviđenu u članku 55. stavku 3. GDPR-a tumači ekstenzivno.
- 15 Tumačenje pojma sudbene funkcije, koje se ograničava na pitanje utječe li obrada osobnih podataka izravno na donošenje sudske odluke u pogledu konkretnog predmeta, prema tuženikovu mišljenju počiva na preuskom pravnom shvaćanju. Može li se obrada ubrajati u sudske poslove u okviru sudskog postupka ovisi, među ostalim, o vrsti i cilju obrade. Prema tuženikovu shvaćanju, omogućavanje uvida u dokumentaciju predmeta novinarima potiče omogućavanje otvorenosti i

transparentnosti pravosuđa te potiče povjerenje društva u sudove. Načelo otvorenosti time se treba smatrati temeljnim stupom demokratske vladavine prava koja je neodvojivo povezana sa sudbenom funkcijom.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 16 Omogućavanje uvida u dokumentaciju predmeta i (privremeno) stavljanje na raspolaganje odgovarajućih preslika predstavlja obradu osobnih podataka u smislu članka 4. točke 2. GDPR-a.
- 17 Rechtbank (Sud) primjećuje da izričaj „kada obavljaju svoju sudbenu funkciju” u GDPR-u nije pobliže definiran. Rechtbank (Sud) nije poklonio vjeru tuženikovu stajalištu navedenom u točki 14. Kao prvo, zato što je pritom riječ o argumentu *a contrario* koji se treba suzdržano primijeniti. Kao drugo, tuženik nije objasnio zašto taj odlomak naposljetku nije unesen u konačnu verziju. To nije razvidno ni iz povijesti nastanka GDPR-a. Rechtbank (Sud) smatra da puka okolnost da je taj odlomak tijekom zakonodavnog postupka izostavljen za sada ne omogućava donošenje nikakvih zaključaka.
- 18 Rechtbank (Sud) ne zanemaruje činjenicu da je u konačnu verziju uvodne izjave 80. Direktive 2016/680 unesen sličan odlomak. Međutim, taj sud u tome ne vidi razlog za promjenu stajališta.
- 19 Rechtbank (Sud) ni u sudskoj praksi Suda Europske unije nije našao elemente koji bi ukazivali na to kako treba tumačiti pojam sudbene funkcije. Trenutno je pred Sudom Europske unije u tijeku postupak koji ukazuje na određene dodirne točke s ovim predmetom, točnije zahtjev za prethodnu odluku High Courta (Visoki sud, Irska) u predmetu *Friends of the Irish Environment* (C-470/19). U tom predmetu postavljeno je pitanje je li nadzor nad pristupom sudskom spisu u završenom predmetu djelovanje u pravosudnom svojstvu. Za odgovor na to pitanje mora se stoga protumačiti pojam pravosudnog svojstva u smislu članka 2. točke 2. Direktive 2003/4/EZ Europskog parlamenta i vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ.

Neovisnost u donošenju sudskih odluka

- 20 Rechtbank (Sud) nadalje smatra važnim utvrditi da u slučaju omogućavanja uvida novinarima u dokumentaciju predmeta nije riječ o individualnoj odluci suca koji postupa u dotičnom predmetu, nego o postupanju u skladu s pravilima Raada van State (Državno vijeće). Ta je pravila donio predsjednik ABRvS-a i ona vrijede za velik broj predmeta koji se vode pred ABRvS-om. Naime, ne ispituje se za svaki predmet zasebno koji se osobni podaci stavljaju novinarima na raspolaganje.
- 21 Kako to proizlazi iz uvodne izjave 20. GDPR-a, iznimka iz članka 55. stavka 3. GDPR-a treba omogućiti neovisnost pravosuđa prilikom obavljanja njegovih sudskih zadaća uključujući njihovo donošenje odluka. Tuženik s pravom zauzima

stajalište da se ne smije miješati u meritorno ocjenjivanje sudskih predmeta, jer se donošenje odluka u sudskim predmetima nedvojbeno ubraja u sudbenu funkciju. Promatrajući iz te perspektive, moglo bi se zastupati shvaćanje da se sudbena funkcija ne obavlja ako nadzor koji obavlja nacionalno nadzorno tijelo ne utječe na neovisnost u donošenje sudske odluke u pogledu konkretnog predmeta. Rechtbank (Sud) pritom upućuje na činjenicu da se iz uvodne izjave 20. mora izvesti da pojam sudbene funkcije, s obzirom na riječ „uključujući”, obuhvaća više od pukog donošenja odluka. U tom je kontekstu potrebno uputiti na točku 44. presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), u kojoj Sud u okviru neovisnosti pravosudnih tijela ističe neovisnost donošenja presude u pogledu pojedinačnih predmeta.

- 22 Rechtbank (Sud) smatra da ispitivanje koje provodi nacionalno nadzorno tijelo, u pogledu činjenice jesu li postupci obrade podataka u okviru pravila ABRvS-a o omogućavanju uvida novinarima u skladu s GDPR-om, ne utječe na neovisnost u donošenju sudskih odluka u pogledu pojedinačnih predmeta. U tom slučaju obrada podataka obavljena u okviru tih pravila ne bi predstavljala obavljanje sudbene funkcije. Rechtbank (Sud) stoga pita Sud Europske unije mora li se prilikom tumačenja pojma sudbene funkcije u obzir uzeti neizravan ili izravan utjecaj nadzora obrade podataka na donošenje sudskih odluka u pogledu pojedinačnih predmeta.

Vrsta i cilj obrade

- 23 Prema shvaćanju Rechtbanka (Sud), mediji nedvojbeno imaju važnu ulogu prilikom osiguravanja otvorenosti i transparentnosti pravosuđa te čine stup u okviru temeljnog prava svake osobe na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje. Uvid u dokumentaciju postupka koji novinarima omogućava ABRvS ima za cilj da pojednostavi javno izvještavanje o sudskim postupcima čime se ispunjavaju zahtjevi otvorenosti i transparentnosti pravosuđa. Uvidom u dokumentaciju o postupcima prije rasprave novinar tu raspravu može bolje pratiti i posljedično o tome bolje izvještavati u medijima. Suprotno tomu, novinar u dokumentaciji o predmetu može naići na osobne podatke koji se na raspravi ne spominju, kao što je primjerice u ovom predmetu „burgerservicenummer” opunomoćenika. Rechtbank (Sud) stoga u biti pita Sud Europske unije je li cilj koji ABRvS obradom podataka nastoji ostvariti isto tako odlučujući za odgovor na pitanje je li pritom riječ o sudbenoj funkciji.

Nepostojanje pravne osnove

- 24 Naposljetku, Rechtbank (Sud) zaključuje da nema nacionalne pravne osnove za omogućavanje uvida u dokumentaciju predmeta i (privremeno) stavljanje na raspolaganje odgovarajućih preslika novinarima. Awb određuje da je rasprava javna (članak 8:62 stavak 1.) i da se odluka suca javno objavljuje (članak 8:78). Osim toga, u članku 8:79 stavku 2. Awb-a predviđeno je da prijepise ili izvratke odluke ili zapisnika o usmeno objavljenoj odluci mogu dobiti i druge osobe koje

nisu stranke. Međutim, ni Awb ni drugi zakonski propisi ne sadržavaju odredbu o stavljanju na raspolaganje dokumentacije o predmetu osobama koje nisu stranke tog postupka. Rechtbank (Sud) ne isključuje da je to relevantna okolnost; stoga se taj sud pita je li moguće obradu kvalificirati kao sudbenu funkciju ako za to ne postoji nikakva izričita pravna osnova, nego ta kvalifikacija počiva na ABRvS-om shvaćanju svoje uloge kao suda u demokratskom društvu. Rechtbank (Sud) stoga pita Sud Europske unije je li relevantna okolnost da nema pravne osnove temeljem koje se novinarima omogućava uvid u dokumentaciju predmeta.

RADNI DOKUMENT