

Zadeva C-245/20**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

29. maj 2020

Predložitevno sodišče:

Rechtbank Midden-Nederland (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

29. maj 2020

Tožeča stranka:

X

Z

Tožena stranka:

Autoriteit Persoonsgegevens

Predmet postopka v glavni stvari

V postopku v glavni stvari gre za vprašanje, ali je Autoriteit Persoonsgegevens (nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov, Nizozemska), nizozemski nadzorni organ v smislu člena 51 Splošne uredbe o varstvu podatkov, pristojen za odločitev o tem, ali je to, da Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (oddelek za upravne zadeve državnega sveta, Nizozemska, v nadaljevanju: ABRvS) novinarjem omogoči vpogled v postopkovne dokumente, v skladu s Splošno uredbo o varstvu podatkov.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Za odločitev v sporu o glavni stvari je pomembno, ali to, da se novinarjem omogoči vpogled v postopkovne dokumente, spada v delovanje ABRvS kot sodnega organa. Autoriteit Persoonsgegevens namreč ni pristojen za nadzor nad obdelavo osebnih podatkov s strani sodišč, kadar delujejo kot sodni organ.

Vprašanje je torej, kaj je treba razumeti z izrazom „kot sodni organ“ v smislu člena 55(3) Splošne uredbe o varstvu podatkov.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 55(3) Splošne uredbe o varstvu podatkov razlagati tako, da je mogoče z izrazom „dejanj[a] obdelave sodišč, kadar delujejo kot sodni organ“ razumeti omogočanje vpogleda s strani sodišča do postopkovnih dokumentov, ki vsebujejo osebne podatke, pri čemer se ta vpogled omogoči tako, da se novinarju dajo na voljo kopije teh postopkovnih dokumentov, kot je opisano v tej predložitveni odločbi?

1a. Ali je za odgovor na to vprašanje pomembno, ali nacionalni nadzorni organ z izvajanjem nadzora nad to obliko obdelave podatkov posega v neodvisnost odločanja v konkretnih zadevah?

1b. Ali je za odgovor na to vprašanje pomembno, da sta po navedbah sodišča narava in cilj obdelave podatkov informiranje novinarja, da bi se mu s tem omogočilo boljše poročanje o javni obravnavi v sodnem postopku, s čimer se zagotavlja interes glede javnosti in preglednosti sojenja?

1c. Ali je za odgovor na to vprašanje pomembno, ali obstaja za obdelavo podatkov izrecna podlaga v nacionalnem pravu?

Navedene določbe prava Unije

Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375): člen 2, točka 2

Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL 2016, L 119, str. 1): uvodna izjava 20 ter členi 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33, 34 in 55

Direktiva (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ (UL 2016, L 119, str. 89): uvodna izjava 80

Navedene določbe nacionalnega prava

Algemene wet bestuursrecht (zakon o splošnem upravnem postopku, v nadaljevanju: Awb): členi 6:5, 7:1a, 8:62, 8:78 in 8:79

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Pri ABRvS je bila 30. oktobra 2018 opravljena obravnava v zvezi s pritožbo osebe Z (v nadaljevanju: druga tožeča stranka) v upravnem sporu proti županu Utrechta. Oseba X (v nadaljevanju: prva tožeča stranka) je v tej zadevi, prav tako kot v obravnavani, nastopala kot pooblaščenka druge tožeče stranke. Po koncu obravnave se je na drugo tožečo stranko v navzočnosti prve tožeče stranke obrnila oseba, ki se je predstavila kot novinar. Prva tožeča stranka je med pogovorom ugotovila, da ta oseba razpolaga s postopkovnimi dokumenti. Ko jo je o tem povprašala, je ta oseba povedala, da je do teh dokumentov prišla na podlagi pravice do vpogleda v spis, ki ga novinarjem omogoča ABRvS.
- 2 Prva tožena stranka je istega dne na predsednika ABRvS naslovila pisno vprašanje, ali drži, da se omogoči vpogled v postopkovne dokumente, in če je tako, komu, in ali so bile kopije napravljene z vedenjem ali soglasjem zaposlenih pri ABRvS.
- 3 Predsednik ABRvS je prvi tožeči stranki z dopisom z dne 21. novembra 2018 odgovoril:

„Oddelek za komunikacije daje medijem informacije o obravnavah. To počne prek sporočil za medije na spletni strani in s tem, da za vsak obravnavni dan novinarjem, ki so v tistem trenutku v stavbi zaradi ‚pokrivanja‘ obravnave, omogoči vpogled v informacije o obravnavah. Te informacije o obravnavah so sestavljene iz kopije (pri)tožbe in odgovora na tožbo ter, kadar gre za pritožbeno zadevo, in odločbe rechtbank (sodišče). [...] Dokumenti, v katere je omogočen vpogled, vsebujejo informacije, ki jih novinarji tudi slišijo, ko sledijo obravnavi. Vpogled v te kopije je mogoč zgolj na dan obravnave. [...] Te informacije se ne pošljejo ali delijo z mediji vnaprej, informacije v papirju pa so dostopne zgolj na dan obravnave in torej ne smejo zapustiti poslopja in se ne smejo vzeti s sabo domov. [...] Po koncu obravnavnega dne zaposleni na oddelku za komunikacije uničijo kopije.“
- 4 Tožeči stranki sta nato na toženo stranko, Autoriteit Persoonsgegevens, naslovili predloga za sprejetje prisilnih ukrepov.
- 5 Tožena stranka je z odločbama ugotovila, da ni pristojna za sprejetje prisilnih ukrepov zoper Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (oddelek za upravne zadeve državnega sveta) in je predloga za sprejetje prisilnih ukrepov odstopila AVG-commissie bestuursrechtelijke colleges (komisija za varstvo osebnih podatkov pri upravnih sodiščih, v nadaljevanju: komisija za varstvo osebnih podatkov). To komisijo za varstvo osebnih podatkov so ustanovili predsednik

ABRvS ter vodstvu Centrale Raad van Beroep (višje sodišče za zadeve s področja socialnega varstva in javnih uslužbencev, Nizozemska) in College van Beroep voor het bedrijfsleven (pritožbeno upravno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska), da bi tem sodiščem svetovala glede reševanja pritožb o pravicah zasebnosti, navedenih v Splošni uredbi o varstvu podatkov, in za odločanje, ali je bila pri obdelavi osebnih podatkov pritožnikov kršena ta uredba. Komisija za varstvo osebnih podatkov je predloga za sprejetje prisilnih ukrepov odstopila predsedniku ABRvS, ki ju štel za ugovor zoper svoj dopis z dne 21. novembra 2018.

- 6 V odgovor na mnenje komisije za varstvo osebnih podatkov je predsednik ABRvS zaostрил politiko vpogleda. Na spletni strani ABRvS je zdaj med drugim objavljeno:

„Oddelek za komunikacije Raad van State (državni svet) daje novinarjem zgolj na dan javne obravnave možnost, da vpogledajo v vsebinske informacije o obravnavi. Te informacije o obravnavi so sestavljene iz kopije (pri)tožbe, odgovora na tožbo in, če gre za pritožbeni postopek, kopije odločbe rechtbank (sodišče). Ti dokumenti vsebujejo večinoma informacije, ki jih novinarji slišijo, če prisostvujejo obravnavi. Te informacije se niti vnaprej niti pozneje ne pošljejo medijem ali se z njim delijo. Vanje lahko vpogledajo zgolj novinarji, ki so na dan zasedanja v stavbi Raad van State (državni svet). Dokumenti ne smejo zapustiti stavbe Raad van State (državni svet). Novinarji jih tudi ne smejo na kateri koli način kopirati za lastno uporabo. Po koncu obravnavnega dne oddelek za komunikacije informacije o obravnavi uniči.“

- 7 Posledica politike vpogleda ABRvS za novinarje pomeni, da tretje osebe, ki niso stranke v postopku, dobijo vpogled v osebne podatke strank v postopku in njihovega morebitnega pooblaščenca (njihovih morebitnih pooblaščenecv). (Pri)tožba mora na podlagi člena 6:5 Awb obvezno vsebovati ime in naslov vlagatelja. Tudi pisemski papir pooblaščenca običajno vsebuje številne osebne podatke, ki omogočajo identifikacijo. Dalje je verjetno, da vsebina postopkovnih dokumentov vsebuje enega ali več (posebnih) osebnih podatkov tožeče stranke in/ali drugih oseb, kot so podatki o predhodni kaznovanosti, poslovni podatki ali zdravstveni podatki.
- 8 V tem primeru se z razkritjem postopkovnih dokumentov v zadevi druge tožeče stranke obdelujejo osebni podatki tožečih strank, med njimi ime in naslov druge tožeče stranke in številka socialnega zavarovanja prve tožeče stranke.
- 9 Pred rechtbank (sodišče) ni sporno, da tožeči stranki nista privolili v razkritje postopkovnih dokumentov, da postopkovni dokumenti, ki jih je imel na voljo novinar, niso bili anonimizirani in da so vsebovali vsebinske informacije o zadevi druge tožeče stranke, med njimi številne osebne podatke.
- 10 Glede na mnenje komisije za varstvo osebnih podatkov je v času dogodka z dne 30. oktobra 2018 „vpogled“ pomenil, da so novinarji na zahtevo dobili kopijo

dokumentov, da so jih ob odhodu iz stavbe Raad van State (državni svet) morali vrniti.

- 11 Tožeči stranki sta zoper odločbi Autoriteit Persoonsgegevens, navedeni v točki 5, vložili ugovor. Autoriteit Persoonsgegevens je ugovor prve tožeče stranke zavrnil kot neutemeljen, ugovor druge tožeče stranke pa je na podlagi člena 7:1a Awb kot neposredno tožbo odstopil rechbank Midden-Nederland (sodišče osrednje Nizozemske). Prva tožeča stranka je zoper sklep o svojem ugovoru vložila tožbo pri rechbank Midden-Nederland (sodišče osrednje Nizozemske).

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 12 Tožeči stranki sta predloga za sprejetje prisilnih ukrepov utemeljili s tem, da ABRvS s tem, da novinarjem omogoča vpogled v postopkovne dokumente, krši več določb Splošne uredbe o varstvu podatkov (člene 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33 in 34). Tožeči stranki zastopata stališče, da je tožena stranka kot nacionalni nadzorni organ za varstvo podatkov pristojna za nadzor nad obdelavo osebnih podatkov in za sprejetje prisilnih ukrepov zoper ABRvS.
- 13 Tožena stranka zastopa stališče, da na podlagi člena 55(3) Splošne uredbe o varstvu podatkov ni pristojna za nadzor nad obdelavo osebnih podatkov s strani sodne veje oblasti. Glede na neodvisnost sodne veje oblasti naj bi glede na uvodno izjavo 20 Splošne uredbe o varstvu podatkov moralo biti omogočeno, da se nadzor nad obdelavo osebnih podatkov s strani sodišč, kadar delujejo kot sodni organ, zaupa organu v okviru sodnega sistema. Politika dostopa ABRvS, ki teži k preglednosti in javnosti v posameznih zadevah, po navedbah tožene stranke pomeni sestavni del delovanja v smislu sodnega organa.
- 14 Pojem „kot sodni organ“ je treba po mnenju tožene stranke razlagati široko. V ta namen napotuje na zakonodajno zgodovino Splošne uredbe o varstvu podatkov. Prvotni predlog splošne uredbe o varstvu podatkov [COM(2012) 11 final] je v uvodni izjavi 99 vseboval del, ki je po mnenju tožene stranke kazal na ozko razlago: „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“. Dejstvo, da je ta del izostal iz končnega besedila te uvodne izjave, po mnenju tožene stranke pomeni, da zakonodajalec Unije zagovarja široko razlago izjeme iz člena 55(3) Splošne uredbe o varstvu podatkov.
- 15 Opredelitev pojma „kot sodni organ“, ki upošteva zgolj vprašanje, ali obdelava osebnih podatkov neposredno vpliva na odločanje sodnika v konkretni zadevi, po mnenju tožene stranke kaže na preozko uporabo prava. Ali je mogoče obdelavo šteti k sodnim opravilom v okviru sodnih postopkov, je po mnenju tožene stranke delno odvisno od narave in cilja obdelave. Tožena stranka zastopa stališče, da omogočanje vpogleda v postopkovne dokumente novinarjem služi javnosti in preglednosti sojenja ter spodbuja javno zaupanje v sojenje. Tako naj bi bilo treba šteti, da je javnost temeljni steber demokratične pravne države in neločljivo povezana s sodnimi opravili.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 16 Rechtbank (sodišče) šteje omogočanje vpogleda v postopkovne dokumente in (začasno) dajanje na voljo kopij postopkovnih dokumentov za obdelavo osebnih podatkov v smislu člena 4, točka 2, Splošne uredbe o varstvu podatkov.
- 17 Rechtbank (sodišče) ugotavlja, da pojem „kadar delujejo kot sodni organ“ v Splošni uredbi o varstvu podatkov ni posebej opredeljen. Trditev tožene stranke v točki 14 ni prepričala rechtbank (sodišče). Prvič, ker gre za razlogovanje *a contrario*, ki ga je treba obravnavati zadržano. Drugič, ker tožena stranka ni pojasnila, zakaj ta del na koncu ni bil vključen v končno besedilo. To ni razvidno niti iz zakonodajne zgodovine Splošne uredbe o varstvu podatkov. Po mnenju rechtbank (sodišče) zaenkrat ni mogoče nasloniti nobenega zaključka zgolj na dejstvo, da je ta del v postopku odpadel.
- 18 Rechtbank (sodišče) priznava, da je bil v uvodni izjavi 80 Direktive 2016/680 podoben del res vključen v končno besedilo. Vendar rechtbank (sodišče) v tej razliki ne vidi razloga za drugačno odločitev.
- 19 Rechtbank (sodišče) niti v sodni praksi Sodišča ni našlo napotkov, kako je treba razlagati pojem „kot sodni organ“. Odloča pa trenutno Sodišče o zadevi, ki je nekoliko povezana s to zadevo, namreč o predlogu za sprejetje predhodne odločbe High Court (višje sodišče, Irska) v zadevi Friends of the Irish Environment (C-470/19). V tisti zadevi je postavljeno vprašanje, ali je treba nadzor nad vpogledom v zaključene sodne spise šteti za izvajanje sodne pristojnosti. Za odgovor na to vprašanje je torej treba razložiti pojem sodne pristojnosti iz člena 2, točka 2, Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS.

Neodvisnost odločanja sodnika

- 20 Rechtbank (sodišče) dalje meni, da je pomembno ugotoviti, da omogočanje vpogleda novinarjem v postopkovne dokumente ne pomeni posamičnega odločanja sodnika, ki obravnava zadevo, ampak izvajanje politike Raad van State (državni svet). To politiko določa predsednik ABRvS in velja za veliko število zadev, ki jih obravnava ABRvS. Katere osebne podatke bi bilo treba dati na voljo novinarjem, se ne odloča v vsaki posamični zadevi.
- 21 V skladu z uvodno izjavo 20 Splošne uredbe o varstvu podatkov je izjema iz člena 55(3) te uredbe namenjena zagotavljanju neodvisnosti sodne veje oblasti pri delovanju v smislu sodnega organa, vključno s sprejemanjem odločitev. Tožena stranka tudi upravičeno navaja, da se ne sme vmešavati v vsebinsko presojo sodnih zadev, ker sprejemanje odločitev v sodnih postopkih zagotovo spada v okvir delovanja v smislu sodnega organa. S tega vidika bi bilo mogoče šteti, da ne gre za delovanje v smislu sodnega organa, če izvajanje nadzora s strani nacionalnega nadzornega organa ne posega v neodvisnost odločanja sodnika v

konkretni zadevi. Rechtbank (sodišče) pri tem navaja, da je treba iz besedila uvodne izjave 20 izpeljati, da pojem „kot sodni organ“, glede na besedo „vključno“, zajema več kot zgolj sprejemanje odločitev. Rechtbank (sodišče) se v zvezi s tem sklicuje na točko 44 sodbe z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), v kateri Sodišče v okviru neodvisnosti sodišč poudarja neodvisnost odločanja v konkretnih zadevah.

- 22 Rechtbank (sodišče) meni, da če nacionalni nadzorni organ presoja, ali je obdelava podatkov v okviru politike vpogleda ABRvS za novinarje združljiva s Splošno uredbo o varstvu podatkov, to ne vpliva na neodvisnost odločanja sodnika v konkretni zadevi. Obdelava podatkov v okviru politike dostopa bi torej ne pomenila delovanja v smislu sodnega organa. Rechtbank (sodišče) želi od Sodišča izvedeti tudi, ali je treba pri razlagi pojma „kot sodni organ“ upoštevati neposredni ali posredni učinek nadzora nad obdelavo podatkov na odločanje sodnika v konkretnih zadevah.

Narava in cilj obdelave

- 23 Po mnenju rechtbank (sodišče) ima novinarstvo nedvomno pomembno vlogo pri zagotavljanju javnosti in preglednosti sojenja ter pomeni enega od stebrov temeljne pravice vsakogar do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča. Cilj vpogleda v postopkovne dokumente novinarjem, ki ga daje ABRvS, je omogočanje javnega poročanja o sodnih postopkih, s čimer se služi interesu glede javnosti in preglednosti sojenja. Novinar lahko s tem, da si pred obravnavo ogleda postopkovne dokumente, bolje sledi obravnavi in zato o njej bolje poroča v medijih. Po drugi strani pa lahko novinar v postopkovnih dokumentih najde osebne podatke, ki se na obravnavi ne omenjajo, na primer številko socialnega zavarovanja pooblaščenca tako kot v tej zadevi. Rechtbank (sodišče) želi od Sodišča izvedeti tudi, ali je cilj, ki mu sledi ABRvS z obdelavo podatkov, delno odločilen za odgovor na vprašanje, ali gre za delovanje v smislu sodnega organa.

Ni zakonske podlage

- 24 Nazadnje rechtbank (sodišče) ugotavlja, da ne obstaja nacionalna zakonska podlaga za zagotovitev vpogleda in (začasnega) dajanja na voljo kopij postopkovnih dokumentov novinarjem. Awb določa, da je obravnava javna (člen 8:62(1)) in da se odločitev sodnika razglasi javno (člen 8:78). Dalje člen 8:79(2) Awb določa, da lahko poleg strank tudi drugi dobijo prepise ali izvlečke odločbe ali zapisnika ustne razglasitve odločbe. Vendar ne v Awb ne v drugem zakonskem aktu ni določbe o dajanju na voljo postopkovnih dokumentov drugim kot tistim, ki so stranke v postopku. Rechtbank (sodišče) ne izključuje tega, da je to upošteven podatek; sprašuje se, ali je mogoče obdelavo podatkov opredeliti za delovanje v smislu sodnega organa, če za to ne obstaja izrecna zakonska podlaga, pač pa ta opredelitev temelji na tem, kako ABRvS dojema svojo vlogo kot vlogo sodišča v demokratični družbi. Rechtbank (sodišče) želi od Sodišča izvedeti tudi, ali je

pomembno dejstvo, da ne obstaja pravna podlaga za to, da se novinarjem omogoči vpogled v postopkovne dokumente.

DELOVNI DOKUMENT