

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 15. oktobra 2009¹

Kazalo

I	–	Uvod	I - 6060
II	–	Pravni okvir	I - 6061
	A	– Upošteвне določbe pogodb in drugih mednarodnih instrumentov	I - 6061
	B	– Sekundarno pravo Skupnosti	I - 6063
		1. Uredba (ES) št. 45/2001	I - 6063
		2. Pravo Skupnosti v zvezi s pravico dostopa do dokumentov	I - 6067
III	–	Dejansko stanje spora v obravnavani zadevi	I - 6070
IV	–	Postopek pred Sodiščem prve stopnje in izpodbijana sodba	I - 6073
V	–	Postopek pred Sodiščem in predlogi strank v pritožbi	I - 6076
VI	–	Povzetek stališč strank in intervenientov	I - 6077
	A	– Pritožba	I - 6077
	B	– Stališča družbe Bavarian Lager in drugih intervenientov	I - 6078
VII	–	Analiza pritožbe	I - 6081
	A	– Rešitev, predlagana v zvezi s prvim in drugim pritožbenim razlogom	I - 6081

1 – Jezik izvirnika: španščina.

KOMISIJA PROTI BAVARIAN LAGER

1. Primerjava zadevnih dveh uredb	I - 6081
a) Pripravljalna dela za Uredbo št. 45/2001	I - 6085
b) Sodna praksa Sodišča	I - 6087
c) Drugi ugovori	I - 6091
2. Posledice uskladitve obeh uredb v tem smislu	I - 6095
a) Proučitev problema s splošnega vidika	I - 6097
b) Posledice	I - 6099
c) Pravilna razlaga člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001	I - 6100
d) Modus operandi te razlage glede na tri primere	I - 6101
3. Izid	I - 6103
B – Tretji pritožbeni razlog	I - 6105
C – Podredna rešitev za prvi in drugi pritožbeni razlog	I - 6107
VIII – Stroški	I - 6110
IX – Predlog	I - 6111

I – Uvod

1. Temeljni interes demokratične družbe, ki je urejena z načeli pravne države, je zagotoviti čim širši dostop do javnih dokumentov ter varstvo zasebnosti in integritete posameznikov, ki jo sestavljajo. Zato sta v pravnem redu Evropske unije dostop do javnih dokumentov in varstvo zasebnosti priznana kot temeljni pravici.

2. S to pritožbo se jasno načenna vprašanje razmerja med tema pravicama. Ali v *modus operandi* določb sekundarnega prava Evropske unije obstaja neločljivo povezano vsebinsko navzkrižje med predpisi, ki se po eni strani nanašajo na dostop do dokumentov in po drugi strani na varstvo osebnih podatkov? Ali pa je mogoče te predpise uporabljati usklajeno, in če je to mogoče, kako to doseči?

3. Tako zastavljeno vprašanje je zelo podobno paradoksu v vprašanju Isaaca Asimova: „Kaj bi se zgodilo, če bi neustavljiva sila naletela na

nepremično telo?“² Izraz „neustavljiva sila“ nadomestite s „pravica dostopa do dokumentov“ in izraz „nepremično telo“ s „pravica do varstva osebnih podatkov“, in dobili boste zelo barvito predstavo zapletenosti pritožbe, ki jo je Komisija predložila Sodišču.³

4. Toda največje presenečenje ni, da se v pravni znanosti lahko postavljajo vprašanja, podobna tistim, ki se postavljajo v drugih znanostih, ampak da se zdi, kot bom prikazala v nadaljevanju, da odgovor na ta vprašanja prav tako navdihuje odgovor Asimova. Znanstvenik namreč, potem ko je analiziral pojma „neustavljiva sila“ in „nepremično telo“, v bistvu meni, da vesolje, v katerem obstajajo taka protislovja, ne more obstajati. Vprašanje je torej brez pomena in nanj ni treba odgovoriti. Rešitev, ki jo predlagam Sodišču v tej zadevi, prav tako temelji na potrebi po ustrezni opredelitvi pravnih pojmov, ki opredeljujejo pravici, ki naj bi si prišli navzkriž. Nazadnje se bo navzkrižje izkazalo za bolj navidezno kot resnično.

2 – Asimov, I., *Please Explain*, Editorial, Houghton Mifflin Company, 1973, osmo vprašanje (prosti prevod).

3 – Izpodbijano sodbo je izreklo Sodišče prve stopnje 8. novembra 2007 v zadevi Bavarian Lager proti Komisiji (T-194/04, ZOdl., str. II-4523).

II – Pravni okvir

6. Glede temeljne pravice do spoštovanja zasebnega življenja člen 8 EKČP določa:

A – Upoštevnost določbe pogodb in drugih mednarodnih instrumentov

„1. Vsakdo ima pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, svojega doma in dopisovanja.

5. Glede na to, da se spor med Komisijo in družbo Bavarian Lager nanaša na temeljne pravice državljanov, je treba navesti člen 6 Pogodbe ES, ki določa:

„1. Unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam.

2. Javna oblast se ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato, da se prepreči nered ali zločin, da se zavaruje zdravje ali morala ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.“

2. Unija spoštuje temeljne pravice, kakršne zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin [EKČP]⁴ [...] in ki kot splošna načela prava Skupnosti izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic.

[...]“

7. Svet Evrope je za dopolnitev tega člena 28. januarja 1981 sprejel Konvencijo o varstvu posameznika glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov (v nadaljevanju: konvencija 108), v zvezi s katero je Komisija v svoji pritožbi navedla, da je vplivala na pravo Skupnosti na tem področju. Po mojem mnenju je treba tu poudariti drugo uvodno izjavo te konvencije, v skladu s katero je „[...] treba širiti obseg varstva pravic in temeljnih svoboščin in še posebej pravico do spoštovanja zasebnosti ob naraščajočem pretoku osebnih podatkov čez državne meje, s sredstvi za avtomatsko obdelavo“.

4 – Podpisana v Rimu 4. novembra 1950.

8. V členu 1 konvencije 108 sta predmet in namen konvencije opisana tako:

Skupnosti o obdelavi in prostem pretoku takih podatkov.⁵

„Namen te konvencije je zagotovitev [...] vsakemu posamezniku ne glede na državljanstvo in prebivališče spoštovanje njegovih pravic in temeljnih svoboščin in v tem okviru še posebej spoštovanje pravice do zasebnosti glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj.“

11. Temeljni pomen varstva osebnih podatkov in pravice dostopa do dokumentov je priznan tudi v Listini o temeljnih pravicah Evropske unije (v nadaljevanju: listina)⁶. Njen člen 8(1) in (2) določa:

9. V okviru Pogodbe ES je bila pravica dostopa do dokumentov institucij Skupnosti po Amsterdamski pogodbi vključena v člen 255, ki določa:

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

„1. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije ob upoštevanju načel in pogojev, ki naj se določijo v skladu z odstavkoma 2 in 3.

[...]“

2. Osebnih 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.“

10. Kar pa zadeva pravico do varstva osebnih podatkov, člen 286(1) ES določa, da se za institucije in organe Skupnosti uporabljajo akti

5 – Tudi ta člen je bil uveden z Amsterdamsko pogodbo in velja od 1. maja 1999.

6 – Razglašena 7. decembra 2000 v Nici (UL C 364, str. 1), v različici, ki jo je sprejel Evropski parlament 29. novembra 2007, potem ko je bilo umaknjeno sklicevanje na nesrečno Evropsko ustavo (UL C 303, 14.12.2007, str. 1).

12. Člen 42 tega dokumenta obravnava dostop do dokumentov tako: B – *Sekundarno pravo Skupnosti*

„Vsak državljan Unije in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic ima pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ne glede na nosilec dokumenta.“

13. Poleg tega je treba upoštevati, da člen 7 listine z naslovom „Spoštovanje zasebnega in družinskega življenja“ delno povzema člen 8 EKČP, tako da določa:

„Vsakdo ima pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, stanovanja ter komunikacij.“

14. Nazadnje je bilo z izjavo št. 17, priloženo Sklepni listini Maastrichtske pogodbe, potrjeno, da preglednost postopka odločanja krepi demokratično naravo institucij in zaupanje javnosti v upravo, Komisijo pa se je pozvalo, naj predloži ukrepe za izboljšanje dostopa javnosti do informacij, ki jih imajo institucije Skupnosti.

1. Uredba (ES) št. 45/2001⁷

15. Ta normativni akt, ki je bil sprejet na podlagi zgoraj navedenega člena 286 ES, je glavni instrument varstva osebnih podatkov, ko jih institucije Skupnosti kakor koli obdelujejo. Je del niza zakonodajnih ukrepov, skupaj z direktivama 95/46/ES⁸ in 97/66/ES⁹, ki sestavljajo pravni red Skupnosti na področju varstva osebnih podatkov.

16. V okviru tega spora je treba poudariti nekaj izvlečkov iz obrazložitve tega akta. Tako lahko v njegovi uvodni izjavi 8 preberemo, da bi se „načela varstva osebnih podatkov [...] morala uporabljati za katere koli informacije v zvezi z določeno ali določljivo osebo“.

7 – 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 2001, L 8, v nadaljevanju tudi: Uredba št. 45/2001).

8 – 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 L 281, str. 31).

9 – Direktiva 97/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti v telekomunikacijskem sektorju (UL 1998, L 24, str. 1).

17. V uvodni izjavi 14 je navedeno, da bi se ukrepi Skupnosti morali uporabljati „[...] za vse obdelave osebnih podatkov v vseh institucijah in organih Skupnosti, če se taka obdelava izvaja pri opravljanju dejavnosti, ki v celoti ali delno sodijo v področje uporabe zakonodaje Skupnosti“.

svoboščine fizičnih oseb in predvsem njihovo pravico do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov [...].“

Ta člen tako poudarja upoštevanje pravnega okvira, sprejetega na podlagi Direktive 95/46/ES.

18. V uvodni izjavi 15 je nato jasno in izrecno navedeno, da „[d]ostop do dokumentov, vključno s pogoji dostopa do dokumentov, ki vsebujejo osebne podatke, urejajo pravila, sprejeta na podlagi člena [255] Pogodbe ES, ki vključuje naslova V in VI Pogodbe o Evropski uniji“.

21. V členu 2 je navedenih več opredelitev¹⁰, med katerimi je treba opozoriti na te:

19. Nazadnje je v uvodni izjavi 22 navedeno, da „[p]ravice, ki so odobrene posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, in njihovo izvajanje ne bi smeli vplivati na dolžnosti, ki so naložene upravljavcu“.

„(a) ‚osebni podatek‘ pomeni katero koli informacijo, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo [...]; določljiva oseba je tista, ki se lahko neposredno ali posredno identificira, zlasti s pomočjo identifikacijske številke ali enega ali več dejavnikov, značilnih za njeno fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko, kulturno ali socialno istovetnost;

20. Glavni cilj Uredbe št. 45/2001 je opredeljen v členu 1(1), ki določa:

(b) ‚obdelava osebnih podatkov‘ [...] pomeni kakršen koli postopek ali niz postopkov, ki se izvajajo v zvezi z osebnimi podatki bodisi z avtomatskimi sredstvi ali brez njih, kot so [...] posredovanje s prenosom, širjenje ali drugo razpolaganje [...];

„1. Skladno s to uredbo institucije in organi, ki jih ustanovijo ali so ustanovljeni na podlagi pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti, v nadaljnjem besedilu ‚institucije ali organi Skupnosti‘, varujejo temeljne pravice in

¹⁰ – Glej tudi člen 2 (Definicije) konvencije 108.

- (c) ‚zbirka osebnih podatkov‘ [...] pomeni vsak strukturiran niz osebnih podatkov, dostopen v skladu s posebnimi merili, bodisi da je centraliziran, decentraliziran ali razpršen na funkcionalni ali geografski podlagi;

[...]“

izrecne in zakonite namene in se ne smejo nadalje obdelovati na način, ki ni združljiv s temi nameni.¹²

24. Člen 5 se s tem, da določa načela, ki urejajo upravljanje osebnih podatkov v institucijah Skupnosti, osredotoča na zakonitost obdelave, tako da se ta lahko opravi samo, če:

22. Člen 3(1) in (2) se nanaša na področje uporabe¹¹ Uredbe št. 45/2001 in določa:

„(a) je obdelava potrebna za opravljanje nalog, ki se izvajajo v javnem interesu [...] ali

„1. Ta uredba se uporablja za obdelavo osebnih podatkov v vseh institucijah in organih Skupnosti, če se taka obdelava izvaja pri opravljanju dejavnosti, ki v celoti ali delno sodijo na področje uporabe zakonodaje Skupnosti.

(b) je obdelava potrebna zaradi skladnosti s pravno zavezo, ki ji je zavezan upravljavec, ali

2. Ta uredba se uporablja za obdelavo osebnih podatkov, ki v celoti ali delno poteka z avtomatskimi sredstvi, in za obdelavo, drugačno kot z avtomatskimi sredstvi, osebnih podatkov, ki sestavljajo del zbirke ali ki so namenjeni sestavljanju dela zbirke.“

[...]

(d) je posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, nedvoumno dal svojo privolitvev

23. Glede kakovosti podatkov člen 4 v bistvu določa, da morajo biti osebni podatki obdelani pošteno in zakonito, zbrani za določene,

[...]“.

11 – Glej tudi člen 3 (Obseg) konvencije 108.

12 – Primerjaj s členom 5 (Kakovost podatkov) konvencije 108.

25. Predpise, ki se nanašajo na prenos osebnih podatkov prejemnikom, ki niso institucije in organi Skupnosti, za katere velja Direktiva 95/46/ES, brez vpliva na določbe členov 4, 5, 6 in 10, vsebuje člen 8 Uredbe št. 45/2001, ki ta prenos omejuje na te primere:

26. Člen 18 nasprotno določa pravico posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, do ugovora,¹³ pri čemer je treba poudariti:

„Posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ima pravico:

„[...]

(a) da na nujni zakoniti podlagi v zvezi s svojim posebnim položajem kadar koli ugovarja obdelavi podatkov, ki se nanašajo nanj, razen v primerih, ki jih zajema člen 5(b), (c) in (d). Kadar obstaja utemeljen ugovor, predmetna obdelava ne sme več vključevati teh podatkov;

(a) če prejemnik dokaže, da so podatki potrebni za opravljanje naloge, ki se izvaja v javnem interesu, ali so predmet izvajanja javnih pooblastil, ali

[...]“

(b) če prejemnik dokaže potrebo po prenosu podatkov in če ni razloga za domnevo, da bi se morda poseglo v zakonite interese posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki.“

27. Nazadnje je Direktiva 95/46/ES, ker je izrecno navedena v členu 1(1) Uredbe št. 45/2001, pomembna za razlagalne namene. Državam članicam nalaga obveznost zagotavljati varstvo temeljnih pravic in svoboščin fizičnih oseb ter zlasti varstvo pravice do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov, da se zagotovi prost pretok osebnih podatkov v Skupnosti.

13 – Glede pravic posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, glej člen 8 (Dodatni ukrepi varstva posameznikov) konvencije 108, ki ne določa izrecno pravice do ugovora.

2. Pravo Skupnosti v zvezi s pravico dostopa do dokumentov

28. Kodeks ravnanja v zvezi z dostopom javnosti do dokumentov Sveta in Komisije¹⁴ (v nadaljevanju: kodeks ravnanja) je vseboval nekatera pravila za obravnavo navzkrižij med dostopom do dokumentov in varstvom zasebnosti. V razdelku „Lzjeme“ je bilo zlasti določeno:

„Institucije zavrnejo dostop do vsakega dokumenta, katerega razkritje bi lahko oslabilo:

- varstvo javnega interesa (javna varnost, mednarodni odnosi, monetarna stabilnost, sodni postopki, inšpekcijske in preiskovalne dejavnosti),
- varstvo posameznika in zasebnosti,

[...]“

14 – UL 1993, L 340, str. 43, glede Sveta formalno sprejet s Sklepom 93/731/ES z dne 20. decembra 1993 o dostopu javnosti do dokumentov Sveta (UL L 340, str. 43), kakor je bil nazadnje spremenjen s Sklepom 2000/527/ES (UL L 212, str. 9); glede Komisije sprejet s Sklepom 94/90/ESP, ES, Euratom z dne 8. februarja 1994 o dostopu javnosti do dokumentov Komisije (UL L 46, str. 58), kakor je bil spremenjen s Sklepom 96/567/Euratom, ESP, ES z dne 19. septembra 1996 (UL L 247, str. 45).

29. Uredba (ES) št. 1049/2001 o dostopu do dokumentov nekaterih institucij Skupnosti¹⁵ je bila sprejeta maja 2001. Ta uredba, ki velja od 3. decembra 2001, opredeljuje načela, pogoje in omejitve pravice do dostopa do dokumentov nekaterih institucij, določene v členu 255 ES.

30. S Sklepom 2001/937/ES, ESPJ, Euratom¹⁶ je bil razveljavljen Sklep 94/90, določbe Uredbe št. 1049/2001 pa so bile dodane kot priloga k Poslovniku Komisije¹⁷. Komisija je tako v svoje poslovanje vključila smernice iz Uredbe št. 1049/2001.

31. Uvodne izjave 1, 2 in 3 Uredbe št. 1049/2001 se sklicujejo na načeli odprtosti in preglednosti, ki sta razvidni neposredno iz člena 1 Pogodbe EU, katerega cilj je postopek odločanja približati državljanom in povečati njihovo čim bolj odprto sodelovanje pri tem postopku. Tako naj bi se dosegli večja zakonitost, učinkovitost in odgovornost uprave do državljanov ter okrepila načela demokracije in spoštovanja temeljnih pravic, določenih

15 – 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 L 145, str. 43, v nadaljevanju tudi: Uredba št. 1049/2001). V času, ko vam predstavljam te sklepne predloge, se veliko razpravlja o potrebi po spremembi Uredbe št. 1049/2001 in o načinu izvedbe te morebitne spremembe. Pri proučitvi te zadeve sem te razprave namerno pustila ob strani, tako pa naj stori tudi Sodišče.

16 – Sklep Komisije z dne 5. decembra 2001 o spremembi njenega poslovnika (2001/937/ES, ESPJ, Euratom) (UL L 345, str. 94).

17 – Člen 1 Sklepa 2001/937.

v členu 6 Pogodbe EU in v listini. Uredba torej pomeni konsolidacijo pobud, ki so jih predhodno sprejele institucije, da bi povečale preglednost postopka odločanja.

33. Člen 1 Uredbe št. 1049/2001 z naslovom „Namen“ določa:

„Namen te uredbe je:

32. V uvodnih izjavah 4 in 11 Uredbe št. 1049/2001 je navedeno:

(a) na podlagi javnega ali zasebnega interesa določiti načela, pogoje in omejitve, ki urejajo pravico dostopa do dokumentov [...] Komisije [...], da bi zagotovili čim širši dostop do dokumentov,

„(4) Namen te uredbe je čim bolj uresničiti pravico dostopa javnosti do dokumentov ter določiti splošna načela in omejitve takega dostopa v skladu s členom 255(2) Pogodbe ES.

(b) določiti pravila, ki zagotavljajo čim lažje uresničevanje te pravice, in

[...]

(c) spodbujati običajne upravne postopke za dostop do dokumentov.“

(11) Načelno bi morali biti vsi dokumenti institucij dostopni javnosti. Vendar pa je treba nekatere javne in zasebne interese zaščititi z izjemami. Institucije bi morale imeti pravico varovati svoja notranja posvetovanja in razprave, kadar je to potrebno za varovanje svoje sposobnosti opravljanja nalog. Pri ocenjevanju izjem bi morale institucije upoštevati načela v zakonodaji Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov, in vseh področjih delovanja Skupnosti.“

34. V členu 2 z naslovom „Upravičenci do dostopa in področje uporabe“ je v bistvu navedeno:

„1. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo.

2. Institucije lahko [...] odobrijo dostop do dokumentov vsem fizičnim ali pravnim osebam, ki nimajo prebivališča ali statutarnega sedeža v eni od držav članic.

3. Ta uredba se uporablja za vse dokumente institucij, to je za dokumente, ki jih institucije [...] prejmejo in so v njihovi lasti, na vseh področjih delovanja Evropske unije.“

35. Člen 3 vsebuje nekaj opredelitev za uporabo Uredbe št. 1049/2001, med katerimi je treba opozoriti na to:

„V tej uredbi:

(a) ‚dokument‘ pomeni neko vsebino, ne glede na to, kakšen je njen medij (napisana na papirju ali shranjena v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis) o vprašanju, nanašajočem se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja odgovornosti institucije;

[...]“

36. Člen 4 Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z izjemami glede pravice dostopa določa:

„1. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

[...]

(b) zasebnost[i] in integritet[e] posameznika, zlasti v skladu z zakonodajo Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov.

2. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

[...]

– namena inšpekcij, preiskav in revizij,

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

3. Dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila [...] za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

[...]

ustekleničenega piva, namenjenega predvsem točilnicam Združenega kraljestva na severu Anglije. Vendar pa družbi ni bilo lahko prodajati svojega proizvoda, ker so bile te točilnice večinoma vezane s pogodбами o izključni nabavi, na podlagi katerih so se morale s pivom oskrbovati pri določenih pivovarnah.

6. Če velja katera od izjem le za dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo.

[...]"

39. Na podlagi ministrskega odloka o dobavi piva¹⁹ morajo britanske pivovarne, ki imajo pravice v več kot 2000 pivnicah, poslovodjem teh lokalov dovoliti nabavo piva druge pivovarne pod pogojem, določenim v členu 7(2)(a) navedenega ministrskega odloka, da je pivo shranjeno v sodu in ima vsebnost alkohola, ki presega 1,2 volumskega odstotka. Ta določba je splošno znana kot „Guest Beer Provision“ (v nadaljevanju: GBP).

37. V skladu z določbami člena 6(1) Uredbe št. 1049/2001 prosilec ni dolžan navesti razlogov za prošnjo.¹⁸

III – Dejansko stanje spora v obravnavani zadevi

38. Družba Bavarian Lager je bila ustanovljena leta 1992 zaradi uvoza nemškega

40. Toda večina piva, proizvedenega zunaj Združenega kraljestva, se je prodajala v steklenicah. Zato ga ni bilo mogoče šteti za „pivo, shranjeno v sodu“ v smislu GBP in torej ni spadalo na področje uporabe te določbe. Ker je družba Bavarian Lager menila, da je GBP ukrep, ki ima enak učinek kot količinska omejitev uvoza in torej ni združljiv s členom 28 ES, je aprila 1993 pri Komisiji vložila pritožbo.²⁰

18 – Tudi v členu predhodniku te določbe v Sklepu 94/40 se ni zahtevala obrazložitev prošnje za javne dokumente, naslovljene na Komisijo. Zahtevani so bili samo pisna prošnja in pojasnila, potrebna za opredelitev zadevnega dokumenta. Glej sodbo Sodišča prve stopnje z dne 17. junija 1998 v zadevi Svenska Journalistförbundet proti Svetu (T-174/95, Recueil, str. II-2289, točka 65).

19 – Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989 SI 1989/2390.

20 – Pritožba, vpisana pod sklicem P/93/4490/UK.

41. Komisija je v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti proti Združenemu kraljestvu, ki je bil uveden aprila 1995 v skladu s členom 226 ES, napovedala, da namerava vladi zadevne države poslati obrazloženo mnenje. Med predhodnim postopkom so se predstavniki upravnih organov Skupnosti in britanskih upravnih organov ter predstavniki Confédération des Brasseurs du Marché Commun (v nadaljevanju: CBMC) sestali na sestanku, ki je potekal 11. oktobra 1996 (v nadaljevanju: sestanek oktobra 1996). Družba Bavarian Lager je zaprosila za udeležitev tega sestanka, vendar je Komisija njeno prošnjo zavrnila.

42. Komisija je po tem, ko so jo britanski organi obvestili o spremembi GBP, na podlagi katere se bo dovolila prodaja ustekleničenega piva kot piva drugega porekla po zgledu piva, shranjenega v sodu, družbo Bavarian Lager obvestila o ustavitvi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Ko je 22. avgusta 1997 začela veljati spremenjena različica GBP, je Komisija postopek ustavila.

43. Družba Bavarian Lager je 21. marca 1997 Komisijo v skladu s kodeksom ravnanja po telefaksu zaprosila za kopijo obrazloženega mnenja (ki ni bilo nikoli poslano britanski vladi). Ta prošnja in prošnje, ki so ji sledile, so bile zavrnjene. Zavrnjena je bila tudi poznejša tožba, vložena pri Sodišču prve stopnje zoper odločitve o zavrnitvi, pri čemer je Sodišče prve stopnje menilo, da je varovanje

zadevnega cilja, in sicer omogočiti državi članici, da se prostovoljno uskladi z zahtevami iz Pogodbe, ali ji dati možnost, da utemelji svoje stališče, v skladu z zaščito javnega interesa upravičilo zavrnitev dostopa do pripravljalnega dokumenta iz preiskovalne faze postopka iz člena 226 ES.²¹

44. Tožeča stranka je maja 1998 na podlagi kodeksa ravnanja zaprosila za dostop do vseh dokumentov, ki jih je v spis tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti vložilo enajst določenih družb in organizacij ter tri opredeljene kategorije oseb ali podjetij. Komisija je zavrnila prošnje, ki jih je družba Bavarian Lager ponovila glede tega, pri čemer se je oprla na pravilo avtorja iz kodeksa ravnanja²² in trdila, da ni avtor zadevnih dokumentov.

45. Družba Bavarian Lager je v pritožbi, vloženi pri evropskem varuhu človekovih pravic, pojasnila, da namerava pridobiti imena predstavnikov CBMC, ki so sodelovali na sestanku oktobra 1996, ter imena družb in oseb iz štirinajstih kategorij, ki jih je tožeča stranka opredelila v prvotni prošnji za dostop do dokumentov in ki so Komisiji poslale pripombe v zvezi z neizpolnitvijo obveznosti.

21 – Sodba Sodišča prve stopnje z dne 14. oktobra 1999 v zadevi Bavarian Lager proti Komisiji (T-309/97, Recueil, str. II-3217, točki 45 in 46). V tej sodbi je poudarjeno, da obstaja ustrezno varstvo za vse zadeve, za katere se legitimno ne sme naložiti obveznost objave.

22 – „Pravilo avtorja“ je bilo razveljavljeno z Uredbo št. 1049/2001, glej točko 99 teh sklepnih predlogov.

46. Družba Bavarian Lager je zaradi posredovanja evropskega varuha človekovih pravic po intenzivnem dopisovanju²³ od Komisije najprej prejela imena in naslove oseb, ki so se strinjale z razkritjem svoje istovetnosti. Potem ko je zahtevala, naj se ji pošljejo popolne informacije, ji je Komisija sporočila še imena 25 drugih oseb, ki niso odgovorile na prošnjo Komisije za odobritev, saj če zadevne osebe ne odgovorijo, njihovi interesi ter temeljne pravice in svoboščine ne prevladajo in je treba njihova imena razkriti.

v katerem je zahteval, naj Komisija posreduje zahtevane informacije.²⁵

48. Tudi evropski varuh človekovih pravic je poslal dopis tedanjemu predsedniku Komisije R. Prodiu, v katerem je izrazil svojo bojazn, da se pravila o varstvu podatkov ne razlagajo pravilno, ker se priznava obstoj splošne pravice do anonimnega sodelovanja v javnih dejavnostih, kar naj bi bilo v nasprotju z načelom preglednosti in pravico dostopa javnosti do dokumentov, bodisi na ravni Skupnosti bodisi v državah članicah.

47. Evropski varuh človekovih pravic je novembra 2000 Evropskemu parlamentu predložil posebno poročilo v zvezi z osnutkom priporočila za Komisijo glede pritožbe družbe Bavarian Lager.²⁴ V tem poročilu je bilo ugotovljeno, da ne obstaja temeljna pravica, na podlagi katere bi bilo mogoče popolnoma nasprotovati razkritju informacij, sporočenih upravnemu organu, in da Direktiva 95/46/ES ne zahteva, da Komisija varuje imena oseb, ki so ji pri opravljanju njenih nalog poslale stališča ali informacije, kot tajna. Parlament je nato sprejel resolucijo o posebnem poročilu,

49. Družba Bavarian Lager je po elektronski pošti z dne 5. decembra 2003 Komisijo zaprosila za dostop do dokumentov, navedenih v točki 44 teh sklepnih predlogov, pri čemer se je to pot oprla na Uredbo št. 1049/2001, ki je medtem začela veljati. Komisija je v dopisu z dne 27. januarja 2004 privolila v razkritje nekaterih dokumentov v zvezi s sestankom oktobra 1996, vendar pa je zakrila pet imen v zapisniku navedenega sestanka, ker sta dve osebi izrecno nasprotovali razkritju svoje istovetnosti, s preostalimi tremi pa Komisiji ni uspelo navezati stika.

23 – Glej točke od 27 do 33 izpodbijane sodbe.

24 – Posebno poročilo evropskega varuha človekovih pravic za Evropski parlament v zvezi z osnutkom priporočila za Evropsko komisijo v okviru pritožbe 713/98/IJH, <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/fr/380/html.bookmark>.

25 – Resolucija Evropskega parlamenta o posebnem poročilu za Parlament v zvezi z osnutkom priporočila za Evropsko komisijo v okviru pritožbe 713/98/IJH (v skladu s členom 3(7) Statuta evropskega varuha človekovih pravic) (C5-0463/2001 – 2001/2194(COS)), na voljo na <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/fr/380/html.bookmark>.

50. Družba Bavarian Lager je po elektronski pošti z dne 9. februarja 2004 vložila potrdilno prošnjo v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1049/2001, da bi pridobila celoten zapisnik sestanka oktobra 1996 z imeni vseh sodelujočih.

51. Komisija je z dopisom z dne 18. marca 2004 zavrnila potrdilno prošnjo tožeče stranke, pri čemer se je sklicevala na uporabo Uredbe št. 45/2001. Poudarila je zlasti dejstvo, da zahteve iz člena 8 navedene uredbe niso bile izpolnjene, ker nista bila dokazana izrecen in legitimen cilj na eni strani in potreba po takem razkritju na drugi, zato se je uporabljala izjema iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001. Komisija je dodala, da čeprav se pravila na področju varstva osebnih podatkov niso uporabljala, je lahko na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 vseeno zavrnila razkritje drugih imen, da ne bi ogrozila svoje sposobnosti opravljanja preiskav.

IV – Postopek pred Sodiščem prve stopnje in izpodbijana sodba

52. Družba Bavarian Lager je 27. maja 2004 pri Sodišču prve stopnje vložila tožbo, pri čemer se je sklicevala na nezakonitost ustavitve postopka zaradi neizpolnitve obveznosti proti Združenemu kraljestvu in predlagala razglasitev ničnosti odločbe, s katero je bilo

zavrjneno razkritje imen nekaterih oseb, ki so sodelovale na sestanku oktobra 1996. V zvezi z zadnjo točko jo je podprl evropski nadzornik za varstvo podatkov (v nadaljevanju: ENVP), ki se je udeležil postopka kot intervenient.

53. Komisija je predlagala zavrnitev tožbe.

54. Prvič, Sodišče prve stopnje je trditve, da je odločba Komisije o ustavitvi postopka nezakonita, razglasilo za nedopustne, pri čemer je opozorilo na ustaljeno sodno prakso v zvezi z diskrecijsko pravico Komisije, da na podlagi člena 226 ES uvede postopke zaradi neizpolnitve obveznosti.²⁶ Vendar se ta pritožba ne nanaša na to vprašanje.

55. Drugič, Sodišče prve stopnje se je lotilo težavnega vprašanja zavrnitve Komisije, da sporoči imena nekaterih oseb, navzočih na sestanku oktobra 1996, in sicer tistih, ki so izrecno zavrnilo to razkritje.

56. V zvezi s tem je začelo z uvodnimi ugotovitvami, v katerih se je osredotočilo na uporabo Uredbe št. 1049/2001 za obravnavano

26 – Točke od 49 do 59 izpodbijane sodbe.

zadevo, ker je družba Bavarian Lager vložila prošnjo za dostop do celotnega dokumenta. Sodišče prve stopnje je v tem okviru opozorilo na temeljni načeli navedenega besedila, in sicer da prošnji za dostop do dokumentov ni treba obrazložiti in da velja načelo čim širšega dostopa. Odločbe o zavrnitvi (razkritja) so veljavne samo v primerih, določenih v izjemah, zlasti v členu 4 navedene uredbe. Sodišče prve stopnje se je sklicevalo tudi na ustaljeno sodno prakso v zvezi s potrebo, da se izjeme razlagajo in uporabljajo omejevalno.²⁷

57. Sodišče prve stopnje je nato proučilo razmerje med uredbama št. 1049/2001 in št. 45/2001, pri čemer se je oprlo na dejstvo, da se izjema iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 nanaša na primere, v katerih razkritje osebnih podatkov posega v varstvo zasebnosti in integritete osebe, zlasti glede na zakonodajo Skupnosti o varstvu osebnih podatkov.

58. Sodišče prve stopnje je po tem, ko je opozorilo na različne cilje teh dveh zakonodajnih besedil, iz uvodne izjave 15 Uredbe

27 – Pri tem se je oprlo na sodbo Sodišča z dne 11. januarja 2000 v združenih zadevah Nizozemska in van der Wal proti Komisiji (C-174/98 P in C-189/98 P, Recueil, str. I-I, točka 27) ter na sodbi Sodišča prve stopnje z dne 7. februarja 2002 v zadevi Kuijjer proti Svetu (T-211/00, Recueil, str. II-485, točka 55) in z dne 6. julija 2006 v združenih zadevah Franchet in Byk proti Komisiji (T-391/03 in T-70/04, ZOdl., str. II-2023, točka 84).

št. 45/2001 izpeljalo, da dostop do dokumentov, ki vsebujejo osebne podatke, spada na področje uporabe Uredbe št. 1049/2001, katere izjema v zvezi z razkritjem podatkov v škodo varstva zasebnosti in integritete oseb vseeno pomeni, da je treba proučiti določbe uredbe na področju varstva podatkov.²⁸

59. V izpodbijani sodbi so bile nato proučene najpomembnejše določbe Uredbe št. 45/2001, kot so pojem osebnih podatkov, opredelitev obdelave, zakonitost obdelave in potreba po prenosu v skladu s členom 8(b). Obravnavana je bila tudi pravica do ugovora osebe, na katero se nanašajo osebni podatki, ki je vključena v člen 18, pri čemer je bila njena uporaba v tej zadevi zavržena, ker dostop do dokumentov pomeni pravno zavezo v smislu člena 5(a) ali (b) zadevne uredbe, ta dva primera pa sta del izjem glede pravice do ugovora.²⁹

60. Sodišče prve stopnje je zato pravno razpravo zožilo na vprašanje, ali razkritje zadevnih podatkov oslabi varstvo zasebnosti in integritete zadevne osebe na podlagi člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001. V tem okviru je navedlo razlagalne smernice Evropskega

28 – Točke od 98 do 102 izpodbijane sodbe.

29 – Točke od 103 do 109 izpodbijane sodbe.

sodišča za človekove pravice v zvezi s pravico do zasebnosti, zlasti v zvezi s pojmom „vmešavanje“ v zasebnost zadevne osebe v smislu člena 8 EKČP.³⁰

61. Sodišče prve stopnje je nato proučilo, ali bi dostop javnosti do imen udeležencev sestanka oktobra 1996 konkretno in dejansko oslabil varstvo zasebnosti in integritete oseb, na katere so se zadevni podatki nanašali.

62. Čeprav je Sodišče prve stopnje ugotovilo, da je seznam udeležencev tega sestanka vseboval osebne podatke v smislu člena 2(a) Uredbe št. 45/2001, ker je bilo mogoče na podlagi tega seznama ugotoviti istovetnost oseb, ki so sodelovale na tem sestanku, je sklepalo, da je neškodljiv za zasebnost teh oseb. Te osebe so namreč na sestanku sodelovale kot predstavniki CBMC, in ne v svojem imenu. Poleg tega je Sodišče prve stopnje navedlo, da zapisnik ni vseboval nobenega individualnega mnenja, ki bi ga bilo mogoče pripisati tem osebam, ampak samo stališča, ki jih je mogoče pripisati subjektom, ki so jih te osebe zastopale.

63. Sodišče prve stopnje je torej menilo, da le vključitev imen zadevnih oseb na seznam

oseb, ki so sodelovale na sestanku v imenu subjekta, ki so ga zastopale, ne oslabi in ne ogroža zasebnosti in integritete teh oseb. Poleg tega je Sodišče prve stopnje zavrnilo mnenje, da je mogoče samo dejstvo razkritja sodelovanja fizične osebe, ki opravlja svojo poklicno dejavnost, kot predstavnika kolektivnega subjekta na sestanku z institucijo Skupnosti, kadar osebnega mnenja te osebe ob tej priložnosti ni mogoče ugotoviti, šteti za vmešavanje v njeno zasebnost³¹, kar to zadevo razlikuje od združenih zadev Österreichischer Rundfunk in drugi³².

64. Ker torej ni bilo vmešavanja v zasebnost, je Sodišče prve stopnje razsodilo, da je Komisija napačno menila, da je treba v obravnavani zadevi uporabiti izjemo iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001. Neobstoj vmešavanja torej ovira uveljavljanje pravice do ugovora.

65. Sodišče prve stopnje je še navedlo, da se Komisija ni obvezala, da bo zagotovila anonimnost oseb, ki so sodelovale na sestanku. Te osebe se tudi niso mogle zanašati na zaupno obravnavo mnenj, izraženih v zvezi s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, saj se v Uredbi št. 45/2001 ne zahteva, da Komisija imena

31 – Točke od 121 do 128 izpodbijane sodbe.

32 – Sodba Sodišča z dne 20. maja 2003 (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, Recueil, str. I-4989, točki 74 in 75).

30 – Točke od 110 do 120 izpodbijane sodbe.

oseb, ki ji sporočijo mnenja ali informacije v zvezi z izvrševanjem njenih funkcij, varuje kot tajna.³³

66. Sodišče prve stopnje je poleg tega menilo, da je Komisija v odločbi o zavrnitvi razkritja imen napačno menila, da družba Bavarian Lager ni dokazala niti izrecnega in zakonitega namena niti potrebe po pridobitvi imen oseb, ki so sodelovale na sestanku in so po tem sestanku nasprotovale razkritju svoje istovetnosti. Po mnenju Sodišča prve stopnje je bilo razkritje teh imen skladno s členom 2 Uredbe št. 1049/2001 in ni spadalo na področje uporabe izjeme iz člena 4(1)(b) te uredbe. Zato tožeči stranki ni bilo treba dokazati potrebe po tem prenosu v smislu člena 8(b) Uredbe št. 45/2001.³⁴

67. Nazadnje je Sodišče prve stopnje v izpodbijani sodbi v tej zadevi proučilo izjemo v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij, določeno s členom 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, na katero se je Komisija oprla pri zavrnitvi dostopa do spornih podatkov.³⁵

33 – Točke od 134 do 137 izpodbijane sodbe.

34 – Točki 138 in 139 izpodbijane sodbe.

35 – Točke od 141 do 154 izpodbijane sodbe.

68. Po mnenju Sodišča prve stopnje se Komisija ni mogla upravičeno sklicevati na to izjemo iz teh treh razlogov: prvič, ob sprejetju izpodbijane odločbe ni potekala nobena preiskava, katere namen bi bil lahko z razkritjem zapisnika, ki je vključeval sporna imena, ogrožen; drugič, Komisija je škodo, ki bi jo razkritje zadevnega dokumenta lahko povzročilo preiskavi, opredelila *in abstracto*, ne da bi pravno zadostno dokazala, da bi objava tega dokumenta dejansko in konkretno oslabilo varstvo namena preiskave; tretjič, postopek zaradi neizpolnitve obveznosti ne predvideva zaupnega obravnavanja oseb, ki sodelujejo v preiskavi, razen pritožnic.

69. Glede na zgornje razloge je Sodišče prve stopnje razglasilo ničnost odločbe o zavrnitvi razkritja imen in Komisiji naložilo plačilo stroškov.

V – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank v pritožbi

70. Pritožba je bila v sodnem tajništvu Sodišča vložena 24. januarja 2008; Komisija Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost sodbe Sodišča prve stopnje v zadevi T-194/04 in družbi Bavarian Lager naloži plačilo celotnih stroškov.

71. Družba Bavarian Lager je v odgovoru na pritožbo, vloženo v sodnem tajništvu Sodišča 15. aprila 2008, predlagala, naj Sodišče pritožbo zavrne in Komisiji naloži plačilo stroškov.

72. Evropski nadzornik za varstvo podatkov je 11. aprila 2008 vložil vlogo za intervencijo v podporo predlogom družbe Bavarian Lager, kot je to storil na prvi stopnji.

73. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 13. junija 2008 Svetu Evropske unije in Združenemu kraljestvu dovolil intervencijo v podporo predlogom Komisije. Ugodil je tudi predlogu za intervencijo v podporo predlogom družbe Bavarian Lager, ki sta ga vložili Kraljevina Švedska in Republika Finska, in predlogu za intervencijo v podporo predlogom družbe Bavarian Lager in ENVP, ki ga je vložila Kraljevina Danska.

74. Čeprav nista bili vloženi ne replika ne duplika, je Komisija odgovorila na stališča, ki so jih predložili te vlade in Svet, z dokumentom, vloženim v sodnem tajništvu Sodišča 31. decembra 2008. Istega dne je sodno tajništvo prejelo tudi odgovor ENVP na stališča Sveta.

75. Skupne obravnave z zadevo C-139/07 P, Technische Glaswerke Ilmenau, in združenimi zadevami C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, Švedska in API proti Komisiji, ki je potekala 16. junija 2009, so se udeležili

zastopniki vseh strank, ki so predložile stališča, da bi ustno predstavili svoje predloge in odgovorili na vprašanja članov velikega senata in zadevnih generalnih pravobranilcev.

VI – Povzetek stališč strank in intervencij

A – Pritožba

76. Komisija se v podporo svoji pritožbi sklicuje na tri pritožbene razloge.

77. V prvem pritožbenem razlogu kritizira izpodbijano sodbo, ker v njej niso bile uporabljene nekatere ključne določbe Uredbe št. 45/2001 v zvezi z varstvom podatkov, zlasti člen 8(b), ki zahteva, da prejemnik osebne podatka dokaže potrebo po tem prenosu.

78. V drugem pritožbenem razlogu Komisija očita Sodišču prve stopnje, da je napačno uporabilo pravo, ko je omejevalno razlagalo

člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, tako da je s področja njene uporabe izključilo pravo Skupnosti v zvezi z varstvom osebnih podatkov, vključenih v dokument.

Uredbe št. 1049/2001, ki se zatrjuje v drugem pritožbenem razlogu. V prvem pritožbenem razlogu je torej navedena samo dodatna posledica trditve, ki jo je Komisija predstavila v drugem pritožbenem razlogu.

79. V tretjem pritožbenem razlogu Komisija kritizira izpodbijano sodbo, ker naj bi bilo pri razlagi v zvezi z izjemo glede varstva namena preiskav, določeno v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, pravo napačno uporabljeno.

82. Zato je treba prvi in drugi pritožbeni razlog, ki ju Komisija uveljavlja v svoji pritožbi, obravnavati skupaj. Nasprotno pa je treba tretji pritožbeni razlog proučiti posebej.

80. Komisija poleg tega izpodbija odločitve, da se ji naloži plačilo celotnih stroškov. Navaja, da so bili od štirih tožbenih razlogov za razglasitev ničnosti, ki jih je na prvi stopnji uveljavljala družba Bavarian Lager, trije razglašeni za nedopustne, tako kot je trdila Komisija. Poleg tega meni, da je njena zavrnitev razkritja zadevnih petih imen temeljila na razumni razlagi zakonodaje s področja varstva podatkov. Iz teh dveh okoliščin je razvidno, da je Sodišče prve stopnje napačno uporabilo pravo, ko ji je naložilo plačilo stroškov.

83. Posebnosti obravnavane zadeve postavlja nekatera vprašanja glede načina odločitve o zadevi. Tako bom, potem ko bom povzela stališča družbe Bavarian Lager in intervenientov, v strukturirani predhodni analizi predstavila vrsto elementov in nato proučila pritožbene razloge.

81. Če za zdaj pustim ob strani vprašanje plačila stroškov, katerega rešitev je vsekakor odvisna od rezultata teh sklepnih predlogov in ki ga bom zato obravnavala na koncu tega dokumenta, menim, da je treba prvi in drugi pritožbeni razlog pritožnice proučiti skupaj. Napačna uporaba prava, na katero se nanaša prvi pritožbeni razlog, je dejansko tudi posledica morebitne napačne razlage člena 4(1)(b)

B – Stališča družbe Bavarian Lager in drugih intervenientov

84. Stališča, ki se zagovarjajo pred Sodiščem, je mogoče v bistvu povzeti na naslednji način.

85. Svet, ki intervenira v podporo Komisije, Sodišču prve stopnje očita napačno uporabo prava v izpodbijani sodbi zlasti glede razlage členov 2, 5 in 9 ter uvodne izjave 15 Uredbe št. 45/2001. Navaja tudi svoje nestrinjanje z razlago Sodišča prve stopnje glede pravil o temeljnih pravicah, natančneje, glede pravila iz člena 8 EKČP. Meni, da je treba spoštovanje zasebnosti razlagati obširno, tako da vključuje tudi poklicna razmerja, ter da se EKČP in pravila v zvezi z varstvom osebnih podatkov ne prekrivajo v celoti, tako da je treba ta pravila uporabiti v primerih, ko se ne uporablja varstvo, ki ga za osebne podatke določa člen 8 EKČP. Nazadnje, Svet meni, da člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 z delno razlago, s katero je drugemu delu določbe odvzeta pravna vrednost, izgubi svoj polni učinek.

vsebujejo osebne podatke, upoštevati določbe Uredbe št. 45/2001.

87. Družba Bavarian Lager in ENVP pozivata Sodišče, naj potrdi odločitev Sodišča prve stopnje, katerega analizo podpirata v celoti.

86. Vlada Združenega kraljestva podpira stališči Komisije in Sveta. Meni zlasti, da nič ne upravičuje izenačitve pojma zasebnosti iz člena 8 EKČP in pojma zasebnosti iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001. Podpira trditev, da je varstvo, dodeljeno z Uredbo št. 45/2001, širše od varstva, dodeljenega z EKČP, pri čemer se opira na uvodno izjavo 9 te uredbe in razlago Direktive 95/46/ES. Po njenem mnenju mora vsaka prošnja za dokumente, ki

88. Družba Bavarian Lager odkrito podpira razlago člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, ki jo je sprejelo Sodišče prve stopnje. Čeprav dvomi, da je v tem sporu podatke mogoče šteti za „osebne podatke“ v smislu opredelitve iz Uredbe št. 45/2001, navaja, da se ta uredba, tudi če bi to držalo, ne nanaša na razkritje teh podatkov. Po mnenju te družbe neobstoj konkretnega vmešavanja v zasebnost v tej zadevi pomeni, da se ne uporabi izjema iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001. Drugi del te določbe, ki se nanaša na varstvo osebnih podatkov, je namreč samo pomožen. Družba Bavarian Lager poleg tega meni, da je predlog Komisije, s katerim želi uskladiti zadevni uredbi, zapleten, nepraktičen in pravno napačen. Nazadnje meni, da je stališče Komisije v tretjem

pritožbenem razlogu v nasprotju z načeli dobrega upravljanja.

89. ENVP se v svoji intervenciji sklicuje na ravnovesje med uredbama, ki se obravnavata v tej pritožbi. Opira se na čim širši dostop do dokumentov in zanika, da bi člen 8(b) Uredbe št. 45/2001 zahteval, da prosilec za dokumente, ki vsebujejo podatke, kot so ti v tem sporu, navede razloge za svojo prošnjo. Trdi še, da je varstvo osebnih podatkov zagotovljeno z uporabo sistema tehtanja, ki zahteva niansirano razlago Uredbe št. 45/2001. Podpira trditev družbe Bavarian Lager, da je drugi del določbe iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 pomožen in da institucije Skupnosti usmerja pri oceni resničnosti vmešavanja v zasebnost osebe. Nazadnje izraža svoje stališče glede razlage členov 5, 8 in 18 Uredbe št. 45/2001.

90. Tudi danska, finska in švedska vlada podpira izpodbijano sodbo in menijo, da je pravilna v celoti.

91. Te tri države članice poudarjajo pomen dostopa do dokumentov kot instrumenta za zagotovitev preglednosti, odprtosti, demokratične legitimnosti in javnega zaupanja. Poudarjajo, da je treba bolj kot osebne podatke zaščititi zasebnost, in menijo, da razkrijte imen oseb, ki so na sestanku Komisije sodelovale zaradi svojega poklicnega položaja, ne more dejansko in konkretno škodovati zasebnosti in integriteti teh oseb. Zato menijo, da se v tem sporu izjema iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 ne uporablja; Komisija naj bi torej morala zapisnik sestanka oktobra 1996 v celoti razkriti.

92. Nazadnje navajajo, da bi razlaga Komisije pomenila, da bi bilo mogoče vse osebne podatke na vseh področjih pristojnosti institucij Skupnosti razglasiti za zaupne v skladu s pravili o varstvu osebnih podatkov ali vsaj, da bi se ti lahko sporočili samo zainteresiranim osebam, ki bi po dolgem in težavnem postopku lahko dokazale potrebo po tem prenosu. Tak rezultat naj bi zelo zmanjšal preglednost in naj bi bil v nasprotju s ciljem, zastavljenim z uredbo o dostopu do dokumentov.

VII – Analiza pritožbe

podatkov, ki pa naj bi bilo vključeno v določbe o dostopu do dokumentov.

A – Rešitev, predlagana v zvezi s prvim in drugim pritožbenim razlogom

1. Primerjava zadevnih dveh uredb

93. Prvič, Sodišče mora razložiti dve uredbi Skupnosti, skoraj sočasni, s katerima se varujeta enakovredni temeljni pravici. Ni si mogoče predstavljati, da se zakonodajalec Skupnosti, ko je sprejel Uredbo št. 1049/2001 o dostopu do dokumentov, ni zavedal podrobnih predpisov, sprejetih samo šest mesecev prej z Uredbo št. 45/2001 o varstvu osebnih podatkov. Nasprotno, uvodna izjava 15 in člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 ne puščata nobenega dvoma glede tega, da je želel zagotoviti ustrezno varstvo zasebnosti, ki upošteva načela prava Skupnosti v zvezi z varstvom

94. Prav tako si ni mogoče predstavljati, da je zakonodajalec Skupnosti z uredbo, ki je bila sprejeta prva, nameraval škodovati pravilom o dostopu do dokumentov in jim odvzeti učinkovitost. V uvodni izjavi 15 Uredbe št. 45/2001 je namreč posebej navedeno, da „dostop do dokumentov, *vključno s pogoji dostopa do dokumentov, ki vsebujejo osebne podatke*, urejajo pravila, sprejeta na podlagi člena 255 Pogodbe ES“ (moj poudarek). Poleg tega so bila načela dostopa do dokumentov – čeprav Uredba št. 1049/2001 še ni bila formalno sprejeta, ko je začela veljati ta uredba – že določena v Kodeksu ravnanja, konec junija 2000³⁶, torej skoraj šest mesecev prej, pa je bil objavljen predlog Komisije za poznejšo Uredbo št. 1049/2001.

95. Drugič, glede na to, da sta zadevni temeljni pravici enakovredni, v rešitvi spora ni mogoče prezreti ene od njiju in dati absolutno prednost drugi. V tem smislu je Sodišče navedlo, da je treba v primerih, v katerih si temeljne pravice nasprotujejo, pretehtati izražene interese in poiskati pravično ravnotežje med temi interesi in zadevnimi temeljnimi

³⁶ – UL C 177 E, 27.6.2000, str. 70.

pravicami.³⁷ Najboljša bi bila rešitev, ki ne vključuje nepravilne izbire.

je bila pozneje razvita v zgoraj navedenem kodeksu ravnanja.³⁸

96. Tretjič, kot je poudarilo več intervenientov v postopku, imata uredbi različne cilje.

97. Preden se lotim proučitve določb teh uredb, bi želela opozoriti, da sta se temeljni pravici, ki ju obravnavata, v pravu Skupnosti pojavili šele nedavno v primerjavi z drugimi, veliko starejšimi pravicami.

98. Dostop do dokumentov se je namreč v pravnem redu Skupnosti pojavil šele s sprejetjem izjave št. 17, priložene Pogodbi EU, ki

99. Uredba o dostopu do dokumentov si v skladu s členom 1(a) prizadeva „zagotovi[ti] čim širši dostop do dokumentov“. Poleg tega dokumenti, na katere se nanaša, v skladu z besedilom člena 3(a) Uredbe št. 1049/2001 vključujejo „vsebinsko [...], nanašajoč[o] se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja odgovornosti institucije“. Navesti je še treba, da v skladu s členom 2(3) pravica dostopa do dokumentov zajema vse dokumente institucije, in sicer dokumente, ki jih je pripravila, in dokumente, ki jih je prejela. To pomeni dodaten korak k odprtosti, glede na to, da je s tem členom odpravljeno „pravilo avtorja“, na katerega so se institucije opirale pri zavrnitvi razkritja dokumentov, ki jih niso pripravile same, in prosilca napotile na subjekt, ki je bil avtor

37 – Sodbi Sodišča z dne 2. junija 2003 v zadevi Schmidberger (C-112/00, Recueil, str. I-5659, točki 80 in 81) in z dne 29. januarja 2008 v zadevi Promusicae (C-275/06, ZOdl., str. I-271, točka 70). Glede ustavnopravnega načela razlage nemškega izvora – *praktische Konkordanz* – na katero se Komisija sklicuje v svoji pritožbi, glej na primer Hesse, K., *Grünzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, zal. C. F. Müller, 20. izd., Heidelberg, 1999, str. 28.

38 – Glede razvoja pravice do dostopa do dokumentov institucij Skupnosti glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v zadevi Svet proti Hautala (sodba z dne 6. decembra 2001, C-353/99 P, Recueil, str. I-9565, točka 47 in naslednje) in sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v zadevi Švedska proti Komisiji in drugim (sodba z dne 18. decembra 2007, C-64/05 P, ZOdl., str. I-11389, točke od 37 do 40). Za primerjavo, švedska vlada je na obravnavi opozorila, da je to načelo vključeno v njeno ustavo in da se uporablja že več kot dvesto let. V sodbi z dne 30. aprila 1996 v zadevi Nizozemska proti Svetu (C-58/94, Recueil, str. I-2169, točka 34) je omenjena potrditev načela dostopa do dokumentov v večini držav članic; glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Tesaura v tej zadevi, točki 14 in 15. Svet je nedavno sprejel novo konvencijo o dostopu do javnih dokumentov (konvencija št. 205) in jo 18. junija 2009 dal na voljo za podpis; konvencijo si je mogoče prebrati na spletni strani <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>.

dokumenta.³⁹ Zgornje ugotovitve se mi zdijo zelo jasen pokazatelj, da se je razmišljanje, na katerem sloni pravo Skupnosti v zvezi z dostopom do dokumentov, neprestano razvijalo v smeri čedalje širšega dostopa ter vse večje odprtosti in preglednosti.

100. Nasprotno je bila temeljna pravica do varstva zasebnosti, čeprav je tradicionalna pravica, ki je priznana z nacionalnimi ustanovi in deklaracijami o človekovih pravicah, na varstvo osebnih podatkov razširjena šele s tehničnim napredkom in splošnejšo uporabe računalnikov; v tem smislu je konvencija št. 108 pionirsko prispevala k varstvu tega vidika zasebnosti, pri čemer je v pravni red Skupnosti vstopila prek skupnih ustavnih tradicij držav članic.⁴⁰

101. V skladu s členom 1(1) Uredbe št. 45/2001 o varstvu osebnih podatkov je njen cilj zagotoviti, da institucije in organi Skupnosti „varujejo temeljne pravice in

svobode fizičnih oseb in predvsem njihovo pravico do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov“. Ta uredba torej ščiti kakršno koli obdelavo osebnih podatkov, pri čemer sta osebni podatek in obdelava zelo široko⁴¹ opredeljena v členu 2(a) oziroma (b), in se v skladu s členom 3(2) uporablja za „obdelavo osebnih podatkov, ki v celoti ali delno poteka z avtomatskimi sredstvi, in za obdelavo, drugačno kot z avtomatskimi sredstvi, osebnih podatkov, ki sestavljajo del zbirke ali ki so namenjeni sestavljanju dela zbirke“⁴². *Vendar ta opredelitev ne vsebuje drugih oblik obdelave podatkov, na primer odobritve za dostop do dokumentov.*

102. Naj se na tej stopnji ustavim za prvo oceno.

103. Uredba o dostopu do dokumentov se nanaša na preglednost in odprtost uprave ter zahteva, da se javnosti razkrijejo⁴³ dokumenti, ki jih v okviru „politik, dejavnosti in odločitev“ izdelajo institucije Skupnosti. Po drugi strani uredba o varstvu osebnih podatkov varuje osebne podatke, ki se v celoti ali delno

39 – Glej moje sklepne predloge, predstavljene 10. aprila 2008 zadevi Heinrich (sodba z dne 10. marca 2009, C-345/06, ZOdl., str. I-1659, točka 123).

40 – Glede razvoja pravice do zasebnosti in varstva podatkov v Direktivi 95/46/ES (eden od ukrepov zakonodajnega svežnja, navedenega v točki 15 teh sklepnih predlogov) glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Ruiz-Jaraboja Colomerja v zadevi Rijkeboer (sodba z dne 7. maja 2009, C-553/07, ZOdl., str. I-3889, točka 18 in naslednje).

41 – Sodišče je priznalo tudi široko področje uporabe Direktive 95/46/ES; glej zgoraj navedeno sodbo Rijkeboer, točka 59.

42 – Glej opredelitev „zbirke“ v členu 2(c) Uredbe št. 45/2001.

43 – Sodba z dne 1. februarja 2007 v zadevi Sisón proti Svetu (C-266/05 P, ZOdl., str. I-1233, točki 43 in 44) poudarja odprtost, ki izhaja iz neobstoja obveznosti državljana, da dokaže interes za dostop do dokumentov.

obdelujejo z avtomatskimi sredstvi ali ročno in ki sestavljajo del zbirke ali so namenjeni sestavljanju dela zbirke, pred neustrezno obdelavo. *Zadnja uredba se torej nanaša na vprašanje, kaj storiti s podatki, in ne na vprašanje, kaj storiti z dokumenti.*

104. Zato se mi ne zdi samo, da imata ti uredbi različne cilje, ampak tudi, da ob njuni pravih razlagi ni nobenega razloga za mnenje, da si njune določbe nasprotujejo.

105. Temelj rešitve, ki jo predlagam za uskladitev Uredbe št. 45/2001 z Uredbo št. 1049/2001, je – kot bomo jasna prikazala v nadaljevanju – moje razumevanje člena 3(2) Uredbe št. 45/2001. Niti Sodišče prve stopnje niti stranke v postopku niso proučili spora s tega vidika. Zato se moram, preden podrobno proučim posledice tega pristopa, vprašati, ali moje razlogovanje ne vsebuje očitne napake.

I - 6084

106. Prvi očitok, s katerim se mi lahko ugovarja, je, da se preveč opiram na odstavek 2 člena 3 Uredbe št. 45/2001 v primerjavi s prvim odstavkom te določbe. Odgovor na mojo trditev bi lahko bil: v resnici področje uporabe navedene uredbe opredeljuje odstavek 1 člena 3, medtem ko je z odstavkom 2 zagotovljeno samo dodatno pojasnilo. Tako, če menimo, da je odstavek 1 člena 3 glavna določba tega člena in da ima odstavek 2 samo pomožno nalogo, je nesporno, da je člen 3(1) dovolj širok, da vodi do protislovja z Uredbo št. 1049/2001. V skladu s to razlago se namreč razkritje dokumentov na podlagi te uredbe nedvomno šteje za nekaj, kar se izvede pri opravljanju „dejavnosti, ki v celoti ali delno sodijo na področje uporabe zakonodaje Skupnosti“, opredelivti „osebnih podatkov“ in „obdelave“ iz člena 2(a) oziroma (b) pa bosta tako široki, da bosta zajemali to razkritje.

107. Naj v nadaljevanju analiziram ta očitok glede na pripravljala dela za Uredbo št. 45/2001 na eni strani ter sodno prakso v zvezi s področjem uporabe Direktive 95/46/ES in Uredbe št. 45/2001 na drugi. Po tej analizi bom proučila druga dva mogoča ugovora na moj pristop.

a) Pripravljalna dela za Uredbo št. 45/2001

tega člena, ki določa, da morajo institucije in organi Skupnosti uporabljati pravila o varstvu osebnih podatkov. To uporabo bo moral nadzorovati neodvisen nadzorni organ. Obrazložitev se konča z navedbo, da je „namen tega predloga uredbe doseči ta dvojni cilj“.

108. Obrazložitev predloga za Uredbo št. 45/2001 (v nadaljevanju: obrazložitev)⁴⁴ se začne tako: „Institucije in organi Skupnosti, zlasti Komisija, običajno obdelujejo osebne podatke v okviru svojih dejavnosti. Komisija si osebne podatke izmenjuje z državami članicami pri izvajanju skupne kmetijske politike, upravljanju carinskega sistema in strukturnih skladov ter na podlagi drugih politik Skupnosti. Da bi bilo varstvo podatkov popolno, je Komisija, ko je leta 1990 predlagala Direktivo 95/46/ES, izjavila, da bo upoštevala tudi njena načela.“⁴⁵

110. Seveda obrazložitev ni pravno zavezujoča, vendar je dragocena pomoč za razumevanje razlogov za sprejetje Uredbe št. 45/2001. Močno kaže zlasti na to, da je bila edina skrb zakonodajalca zagotoviti ustrezno obdelavo ogromno osebnih podatkov, ki jih institucije Skupnosti uporabljajo vsak dan pri izvajanju in upravljanju politik Skupnosti. Običajno se ta kategorija podatkov v celoti ali delno obdeluje z avtomatskimi sredstvi; kadar to ne velja in se ti podatki obdelujejo ročno, gre za podatke, ki sestavljajo del zbirke ali so namenjeni sestavljanju dela zbirke. Prav to je področje uporabe, ki je s členom 3(2) prepuščeno poznejši Uredbi št. 45/2001.

109. Obrazložitev se nadaljuje z navedbo, da sta se pri sprejetju Direktive 95/46/ES „Komisija in Svet v javni izjavi obvezala, da jo bosta upoštevala, ter pozvala druge institucije in organe Skupnosti, naj storijo enako“⁴⁶. Potem ko je v obrazložitvi navedeno, da je bil z Amsterdamsko pogodbo v Pogodbo ES vstavljen člen, ki je danes člen 286, je povzeta vsebina

44 – Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov (COM(1999) 337 konč.).

45 – Obrazložitev, str. 2.

46 – Obrazložitev, str. 2.

111. Katere so v tem okviru druge koristne smernice v predlogu uredbe?

112. Prvič, opombe k členu 1 (predmet uredbe) so zelo nazorne. Tako je navedeno, da „zagotovljeno varstvo zajema ne samo obdelavo podatkov o zaposlenih v institucijah ali kateri koli osebi, ki deluje za račun institucij, ampak tudi obdelavo podatkov o kateri koli fizični osebi izven institucij, kot so na primer dobavitelji ali prejemniki sredstev Skupnosti. Osebne informacije, ki jih Komisiji pošljejo države članice za vodenje ali spremljanje izplačila subvencij Skupnosti, so zlasti zaščitene na podlagi te uredbe.“ Zato se „predmet te uredbe razlikuje od predmeta Direktive [95/46/ES]“. ⁴⁷ Komisija v istem poglavju pojasni, da bo z uredbo „zagotovljeno, da bodo osebni podatki, poslani institucijam in organom Skupnosti za izpolnjevanje njihovih nalog, obdelani pod pogoji, ki zagotavljajo upoštevanje temeljnih pravic in svoboščin zadevnih oseb [...]“. ⁴⁸

114. Drugič, v opombah k členu 3(1) je navedeno, da se „uredba uporablja za obdelavo osebnih podatkov, ki jo izvajajo vse institucije in organi Skupnosti“, nato so naštetje te obdelave, narejena pa je še previdna razlika med „dejavnostmi, ki se izvajajo na podlagi pogodb ES, ESPJ, ESAE ali celo, kjer je to ustrezno, na podlagi naslova VI Pogodbe o Evropski uniji“, ki so zajete z uredbo, in „obdelavami osebnih podatkov, ki jih izvajajo organi, ustanovljeni na podlagi naslova VI Pogodbe EU, kot je Europol“, ki niso vključene v Uredbo št. 45/2001. ⁴⁹

115. Tretjič, opomba, ki se nanaša na člen 3(2), je uvrščena pod naslov „Obdelave, za katere velja uredba“, kar pomeni, da uredba za druge vrste obdelav ne velja. Začne se z navedbo, da „ta odstavek povzema člen 3(2) Direktive [95/46/ES] [...]“, in nato dobesedno povzame sedanje besedilo člena 3(2), za katerega se zdi, da je bilo ohranjeno enako od predloga do sprejetja Uredbe št. 45/2001. ⁵⁰

113. Vse to je zelo daleč od naključne vključitve osebnih podatkov na zapisnik delovnega sestanka, ki ga je sklicala institucija Skupnosti.

116. Preprosta proučitev členov 3 Direktive 95/46/ES in Uredbe št. 45/2001 pokaže, da je zakonodajalec napisal določbe, ki opredeljujejo njihuni zadevni področji uporabe, tako da

47 – Predlog uredbe, str. 41.

48 – Predlog uredbe, str. 42.

49 – Predlog uredbe, str. 43.

50 – Predlog uredbe, str. 43.

je v teh dveh zakonodajnih besedilih zamenjal njihov vrstni red. V Direktivi 95/46/ES so tako v odstavku 1 člena 3 najprej opredeljene kategorije obdelave podatkov, na katere se nanaša, kar ustreza vsebini člena 3(2) Uredbe št. 45/2001. V odstavku 2 člena 3 te direktive so nato pojasnjene okoliščine, v katerih je taka obdelava urejena, kar ustreza členu 3(1) Uredbe št. 45/2001.

področje uporabe pravila Skupnosti, pa naj gre za direktivo ali uredbo.

b) Sodna praksa Sodišča

117. Glede na to se mi zdi pravilno sklepati, da se v Uredbi št. 45/2001 odstavka 2 člena 3 *ne* sme šteti za podrejenega ali postranskega glede na odstavek 1. Ta odstavka tega člena preprosto ustrezata različnim vidikom opredelitve „področja uporabe“ uredbe. Odstavek 1 obravnava *to, kar* je urejeno, to je obdelavo, ki v celoti ali delno poteka z avtomatskimi sredstvi, osebnih podatkov, ki sestavljajo zbirko podatkov ali – če uporabim terminologijo iz uredbe – ki so namenjeni sestavljanju dela zbirke. Odstavek 2 obravnava vprašanje, *kdaj* je ta obdelava zakonsko urejena, to je, ko odgovorni za obdelavo izvaja različne vrste dejavnosti. Za zakonodajalca Skupnosti je bilo torej nepomembno, ali se najprej opredeli *predmet* („kaj zajema uredba?“) in nato *okoliščina* njene uporabe („kdaj se uporablja?“) ali pa se ta vidika obravnavata v obratnem vrstnem redu. Dejansko pomembno je to, da odgovora na ti vprašanji *skupaj* določata

118. Čeprav je malo primerov, v katerih se je Sodišče posvetilo razlagi člena 3 Direktive 95/46/ES, je treba navesti zadeve Österreichischer Rundfunk in drugi⁵¹, Lindqvist⁵² in Satakunnan Markkinapörssi in Satamedia⁵³. V analizi v nadaljevanju se je pomembno spomniti, da je člen 3(1) Direktive 95/46/ES enak členu 3(2) Uredbe št. 45/2001; medtem ko člen 3(2) te direktive na grobo ustreza členu 3(1) navedene uredbe.

119. V združenih zadevah Österreichischer Rundfunk in drugi je Sodišče proučilo avstrijsko zakonodajo, na podlagi katere so morale osebe javnega prava pod nadzorom Rechnungshof (avstrijsko računsko sodišče) temu sporočiti plače in pokojnine, ki so presegle določen znesek. Iz spisa je razvidno, da so bili ti podatki (nujno) pridobljeni iz obračunov plač

51 – Navedena v opombi 32.

52 – Sodba Sodišča z dne 6. novembra 2003 (C-101/01, Recueil, str. I-12971).

53 – Sodba Sodišča z dne 16. decembra 2008 (C-73/07, ZOdl., str. I-7075).

in pokojnin organov, na katere se je nanašala ta obveznost, na podlagi uporabe ustreznih meril iskanja. Rechnungshof je nato te podatke povzelo v poročilu, to pa je bilo poslano Nationalrat, Bundesrat (zgornji in spodnji dom zveznega parlamenta) in Landtage (deželni zbori), preden je bilo dano na razpolago širši javnosti. Poleg tega je bilo treba v poročilu Rechnungshof navesti imena zadevnih oseb in za vsako od njih znesek njihovega letnega dohodka.⁵⁴

121. Zadeva Lindqvist se je nanašala na žensko, ki je bila prostovoljna katehetinja v švedski cerkvi in je morala v okviru računalniškega tečaja, ki ga je obiskovala, oblikovati spletno stran. Doma je torej na osebнем računalniku oblikovala več spletnih strani, ki so bile na njeno zahtevo povezane s spletnim mestom švedske cerkve. Zgoraj navedene strani, katerih cilj je bil olajšati župljanom, ki so se pripravljali na birmo, pridobivanje informacij, ki so jih potrebovali, so vključevale podatke o B. Lindqvist in 18 kolegih v župniji. Podrobnosti, navedene na teh straneh, so bile nedvorno „osebni podatki“. ⁵⁵ Sodišče je menilo, da je treba postopek naložitve osebnih podatkov na spletno stran šteti za „obdelavo“ v smislu opredelitve iz člena 2(b) Direktive 95/46/ES (ki je enak členu 2(b) Uredbe št. 45/2001).

120. Dobršen del sodbe je namenjen proučitvi vprašanja, ali dejavnosti Rechnungshof spadajo na področje uporabe člena 3(2) Direktive 95/46/ES ali ne, ker niso bile povezane s prostim pretokom. Sodišče se je po tem, ko je odločilo, da se ta direktiva uporablja za obravnavani primer, posvetilo njeni razlagi. Iz te je razvidno, da sta pridobitev in posredovanje navedenih podatkov za Sodišče pomenila vsaj „drugačno obdelavo kakor z avtomatskimi sredstvi za osebne podatke, ki sestavljajo del zbirke ali so namenjeni sestavljanju dela zbirke“ v smislu člena 3(1) Direktive 95/46/ES. Ob upoštevanju dejanskega stanja se zdi ta pristop zelo razumen.

122. Določiti je bilo treba še, ali tovrstna obdelava spada na področje uporabe člena 3(1)

⁵⁴ – Glej točke od 3 do 5 sodbe.

⁵⁵ – Na straneh sta bila včasih navedena „njihovo ime in priimek, včasih pa samo njihovo ime. B. Lindqvist je poleg tega nekoliko šaljivo opisala naloge in konjičke svojih kolegov. V več primerih so bili navedeni njihov družinski stan, telefonska številka in druge informacije“; točka 13 sodbe. Poleg tega je Sodišče menilo, da je podatek, ki ga je navedla B. Lindqvist, in sicer da si je oseba poškodovala nogo in je na delnem bolniškem dopustu, „osebni podatek“ v zvezi z zdravjem v smislu člena 8(1) Direktive 95/46/ES in da se ne sme sporočiti; točke od 49 do 51 sodbe.

Direktive 95/46/ES. V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da „[...] objava informacij na spletni strani v skladu s tehničnimi in računalniškimi postopki, ki se uporabljajo, vključuje postopek naložitve te strani v strežnik in postopke, potrebne, da stran postane dostopna osebam, ki so se povezale z internetom. *Ti postopki se, vsaj deloma, izvedejo z avtomatskimi sredstvi*“.⁵⁶

123. Zato je Sodišče na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovorilo, da zadevni postopek pomeni „obdelavo osebnih podatkov v celoti ali delno z avtomatskimi sredstvi“ v smislu člena 3(1) Direktive 95/46/ES. Sodišču ni bilo treba preučiti, ali je ta postopek vključeval „drugačno obdelavo kakor z avtomatskimi sredstvi za osebne podatke, ki sestavljajo del zbirke ali so namenjeni sestavljanju dela zbirke“ (zadnji del člena 3(1) te direktive). V tej sodbi torej ni pojasnjeno, kaj tovrstna zbirka vsebuje.

124. Kot v združenih zadevah *Österreichischer Rundfunk* in drugi je Sodišče preučilo, ali so bile dejavnosti B. Lindqvist zunaj področja uporabe člena 3(2) Direktive 95/46/ES, in se, potem ko je odločilo, da se ta direktiva uporablja, posvetilo njeni razlagi.

125. Eden od zelo jasnih posledic sodbe Lindqvist je, da kakor hitro je obdelava osebnih podatkov v celoti ali delno opravljena z avtomatskimi sredstvi, spada na področje uporabe zakonodaje o varstvu podatkov, naj gre za Direktivo 95/46/ES ali Uredbo št. 45/2001. Vendar se po mojem mnenju prošnja za prenos dokumentov, vložena na podlagi Uredbe št. 1049/2001, ne sme obravnavati enako, ampak jo je treba preučiti posamezno in ročno.⁵⁷

126. Nazadnje, Sodišče je v zadevi *Satakunnan Markkinapörssi* in *Satamedia* preučilo razkritje osebnih davčnih podatkov v zvezi s približno 1.200.000 fizičnimi osebami, ki sta jih družbi *Satakunnan Markkinapörssi Oy* (v nadaljevanju: *Satakunnan*) in *Satamedia Oy* (v nadaljevanju: *Satamedia*) zakonito pridobili od finskih davčnih organov. *Tietosuojavaltuutettu* (pooblaščenec za varstvo osebnih podatkov) je od finskih nacionalnih sodišč zahteval, naj prepovejo zbiranje in razkrivanje teh podatkov. Družbi *Satakunnan* in *Satamedia* sta trdili, da so se ti podatki obdelovali izključno v novinarske namene.

127. Sodišče je začelo z neposredno ugotovitvijo, da so podatki osebni podatki v smislu

56 – Točka 26 sodbe, moj poudarek.

57 – V točki 135 in naslednjih preučujem možnost, da bi se uporaba funkcije „search“ (iskanje) na računalniku vseeno lahko štela za „obdelavo delno z avtomatskimi sredstvi“.

točke (a) člena 2 Direktive 95/46/ES in da zadevna dejavnost pomeni „obdelavo osebnih podatkov“ v skladu s točko (b) istega člena, ter sklenilo, da dejavnosti družbe Satakunnan spadajo pod opredelitev „obdelave osebnih podatkov“ iz člena 3(1) te direktive.⁵⁸ Sodišče je nato proučilo izjeme iz člena 3(2) Direktive 95/46/ES in izključilo, da bi se te uporabljale za obravnavani primer. Nato je razložilo člen 9 Direktive 95/46/ES glede obdelave osebnih podatkov izključno v novinarske namene.

podatkov na CD-ROM-u, gre torej za obdelavo osebnih podatkov, ki sestavljajo del zbirke ali so namenjeni sestavljanju dela zbirke.“⁶⁰ V skladu s tem razlogovanjem je ugotovila, da dejavnosti zadeve spadajo pod člen 3(1) Direktive 95/46/ES.

129. Ta analiza je podobna moji v obravnavani zadevi.

128. Generalna pravobranilka Kokott se je po drugi strani lotila vprašanja, ali sporne dejavnosti spadajo pod besedilo člena 3(1) Direktive 95/46/ES.⁵⁹ Bistvo tega vprašanja je obravnavala jedrnato, toda zelo jasno, s temi besedami: „Verjetno je, da se s strani predložitvenega sodišča navedeni postopki obdelave vsaj delno izvajajo z avtomatskimi sredstvi, vsaj če ne upoštevamo posredovanja na CD-ROM-u. Vendar pa avtomatizacija obdelave ne potrebuje dodatnega pojasnjevanja, ker objava davčnih podatkov na papirju predstavlja zbirko osebnih podatkov in posredovanje v obliki storitev kratkih tekstovnih sporočil predpostavlja iskanje po zbirki. Pri vseh navedenih dejavnostih, vključno s prenosom

130. Želela bi še na kratko omeniti zadevo Nikolaou proti Komisiji⁶¹, ki je, če se ne motim ali nisem česa izpustila, edina zadeva, ki se nanaša na člen 3 Uredbe št. 45/2001. Ta zadeva se je nanašala na uhajanje informacij v tisk v zvezi s tekočo preiskavo, v katero je bil vpleten nekdanji član računskega sodišča. Sodišče prve stopnje se je omejilo na proučitev odstavka 1 člena 3 Uredbe št. 45/2001, opredelitev „osebnih podatkov“ in „obdelave“ iz člena 2(a) oziroma (b) ter tega, kaj pomeni zakonita obdelava v skladu s členom 5 te uredbe. Nikjer *ni* proučilo odstavka 2 člena 3.

58 – Točke od 35 do 37 sodbe.

59 – Točke od 33 do 35 sklepnih predlogov v zadevi Satakunnan Markkinäpörssi in Satamedia.

60 – Točka 34 sklepnih predlogov generalne pravobranilke.

61 – Sodba Sodišča prve stopnje z dne 12. septembra 2007 v zadevi Nikolaou proti Komisiji (T-259/03).

131. Zdi se mi, da zgornje zadeve ne pomenijo nepremagljive ovire za razlago člena 3(2) Uredbe št. 45/2001, ki jo predlagam.

tega dokumenta, ki vključuje obdelavo z avtomatskimi ali polavtomatskimi sredstvi ali ki povzroči njegovo shranitev (ali je namenjena njegovi shranitvi) z drugimi dokumenti v podatkovno zbirko, spadala na področje uporabe člena 3(1) Direktive 95/46/ES. Zato bi od tega trenutka za dokument veljal nacionalni sistem varstva podatkov, s katerim je bila prenesena zgoraj navedena direktiva.

c) Drugi ugovori

132. Vendar pa bi v nadaljevanju proučila dva ugovora, ki bi morebiti lahko nasprotovale pristopu, ki sem ga sprejela.

133. Prvič, predstavljamo si, da oseba za-prosi institucijo Skupnosti za dokument in ga pridobi, ne da bi ji bilo treba upravičiti svoj interes v skladu s členom 6(1) Uredbe št. 1049/2001. Predpostavljamo, da ta oseba z uporabo sodobnih tehnologij dokument skenira in elektronsko različico, ki nastane, v celoti ali delno obdela z avtomatskimi sredstvi, na primer, da bi po elektronski pošti navezala stik z vsemi osebami, katerih ime se pojavi na dokumentu. Ali se ne bi s tem obšel strogi sistem varstva podatkov iz Uredbe št. 45/2001?

135. Drugič, splošno znano je, da se lahko v številnih vrstah programske opreme funkcija iskanja („search“) uporablja za iskanje in priklic informacij z uporabo nekaterih meril. Poleg tega se informacije vse pogosteje shranjujejo elektronsko. Ta funkcija se torej na splošno uporablja za iskanje in priklic določenega dokumenta, dostop do katerega je bil zaprosen v skladu z Uredbo št. 1049/2001 in ki po naključju vsebuje osebne podatke, kot so imena udeležencev sestanka. Ali ni to tudi „drugačna obdelava kakor z avtomatskimi sredstvi za osebne podatke, ki sestavljajo del zbirke ali so namenjeni sestavljanju dela zbirke“ ali celo „obdelava osebnih podatkov [...] delno z avtomatskimi sredstvi“?

134. Menim, da ne. Dokument je bil namreč pridobljen v skladu s pravili dostopa do dokumentov. Vendar bi vsaka naknadna uporaba

136. Pri odgovoru na ta dvojni ugovor bo moje izhodišče – menim, da mora biti – priznanje težnje da se zapisniki različnih sestankov shranjujejo ali razvrščajo skupaj, da je to

shranjevanje lahko elektronsko in da bo oseba, odgovorna za odgovor na prošnjo, obravnavano na podlagi Uredbe št. 1049/2001, zelo verjetno uporabila funkcijo „search“ na računalniku, da bi našla zahtevani dokument.

137. V bistvu je odgovor na prvi del ugovora, da zadevna „zbirka“ ni „strukturiran niz osebnih podatkov, dostopen v skladu s posebnimi merili“ glede na opredelitev iz člena 2(c) Uredbe št. 45/2001. Dejansko je shranjen zapisnik vsakega sestanka, in ne podatki v zvezi z udeleženci teh sestankov, ki so v zapisniku omenjeni postransko.

138. Zgornji primer je treba primerjati s primerom zbirke, ki vsebuje prošnje za izplačilo subvencij v sektorju mleka skupne kmetijske politike v tekočem letu. V zadnjem primeru, čeprav je shranjena „vsaka prošnja“, imena prosilca nikakor ni mogoče šteti za „postransko“. Zdi se očitno, da bo programska oprema, namenjena obdelavi teh prošenj, zasnovana tako, da bo „iskanje po imenu“ („search by name“) lahko izvedljiv (in pogosto uporabljen) postopek.

139. Nasprotno, pri obravnavi prošnje za dostop do dokumentov se iskanje na splošno izvaja z različnimi merili iskanja, kot so „sestaneke z dne [datum]“, „odbor [referenčna številka]“ itd., kar nima zveze z osebnimi podatki, kot je ime udeležencev sestanka. Osebnih podatkov kot tak se ne uporabi kot običajno merilo iskanja. Iz tega je razvidno, da gre tu za obdelavo dokumentov, in ne obdelavo podatkov.

140. Priznam, da bi sistematična uporaba funkcije iskanja za pridobitev zapisnikov vseh sestankov, na katerih naj bi sodeloval g. X, sprožila kočljiva vprašanja. Lahko bi trdili, da se v tem zadnjem primeru še vedno obdelujejo zapisniki bolj kot osebni podatki in da se postopek ne nanaša na „strukturiran niz osebnih podatkov“ iz člena 2(c) Uredbe št. 45/2001. Sočasno ni sporno, da bo iskanje posebej „postopek [...] v zvezi z osebnimi podatki“ in zato v skladu s členom 2(b) Uredbe št. 45/2001 obdelava. Smisel takega iskanja bi namreč bil ugotoviti in izslediti udeležbo g. X na sestankih.

141. Glede na cilje in namen Uredbe št. 45/2001 se mi zdi, da je na tej stopnji središče pozornosti zadostno prešlo z zapisnika na obdelane osebne podatke za uporabo Uredbe št. 45/2001. Iz bolj poglobljene proučitve je

razvidno, da čeprav se prošnja, ki se nanaša na vse zapisnike sestankov, na katerih je sodeloval g. X, sklicuje na Uredbo št. 1049/2001, pomeni prošnjo za obdelavo informacij v zvezi z g. X. Uporabi se namreč funkcija iskanja po imenu, da se zberejo vse informacije posebne narave, ki zadevajo posebej to osebo. Taka prošnja je v resnici bolj prikrita prošnja za informacije o g. X in njegovih dejavnostih, kot pa prošnja za dokumente, v katerih bi bila ta oseba po naključju omenjena. To prošnjo bi bilo torej treba obravnavati v skladu z njeno pravo naravo: kot prošnjo, ki vključuje obdelavo osebnih podatkov.⁶²

ko je obdelava opravljena v celoti ali delno z avtomatskimi sredstvi, zanjo veljajo pravila o varstvu podatkov, način hranjenja podatkov pa postane nepomemben. Zato se moram zdaj lotiti drugega dela ugovora: vprašanja, ali preprosta uporaba funkcije iskanja pomeni „obdelavo osebnih podatkov, ki [...] delno poteka z avtomatskimi sredstvi“.

142. Vendar uporaba funkcije iskanja na računalniku, da se najde dokument, zahtevan v skladu z uredbo o dostopu do dokumentov, običajno ne pomeni „obdelave, drugačne kakor z avtomatskimi sredstvi, osebnih podatkov, ki sestavljajo del zbirke ali ki so namenjeni sestavljanju dela zbirke“.

144. Zdi se mi, da je odgovor v dejstvu, da je funkcija iskanja samo posnetek dejanja, ki bi ga bilo mogoče opraviti ročno, čeprav težje, tako kot je z električnim vrtnikom mogoče hitreje in učinkoviteje izvrtati luknjo kot s svedrom in vrtnalom⁶³. Potrebno je predhodno človeško posredovanje, da se prošnja za dokument prebere in analizira in da se presodi, na primer, ali se prošnja nanaša na dokument občutljive narave v smislu člena 9 Uredbe št. 1049/2001. Upravljavec nujno uporabi svoj razum za določitev začetnih meril iskanja in njihovo ponovno opredelitev, kjer je to potrebno. Ko je dokument najden, je treba spet nadomestiti napravo, preveriti dokument in določiti, ali se lahko odobri dostop do celotnega dokumenta in ali se uporabi ena od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, ter po potrebi pojasniti, kako odobriti dostop do preostalega dokumenta v skladu s členom 4(6) iste uredbe.

143. Pri tem še vedno ostane težava, ker je Sodišče v sodbi Lindqvist trdilo, da od takrat,

62 – Glej v nadaljevanju točke od 158 do 166 teh sklepnih predlogov. Na srečo v tem primeru ni treba proučiti tako težavnega primera, čeprav se zdi, da je družba Bavarian Lager dejansko želela preveriti, katere osebe so sodelovale na sestanku oktobra 1996.

63 – Staro orodje za vrtnanje lukenj.

145. Uradnik, ki obravnava prošnjo za dostop do dokumentov, mora torej pri njeni proučitvi odločiti, ali mora uporabiti funkcijo iskanja in koliko, in tudi določiti enega ali več pogojev iskanja. Še vedno tehnologijo vodijo človeški možgani, prav tako kot mojster še naprej upravlja električni vrtalnik, ki je nadomestil sveder.

146. Po mojem mnenju niza postopkov, kakršen je opisani, 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“ v smislu člena 3(2) Uredbe št. 45/2001.⁶⁴ Ta primer je zlasti treba razlikovati od primera naložitve spletnih strani kot v zadevi Lindqvist, kjer je *del* postopka sam po sebi avtomatiziran.

147. Priznam, da je mogoče trditi, da je zakonodajalec Skupnosti v Uredbi št. 45/2001 poskušal čim bolj razprostrti „svoje mreže“, kot dokazujeta opredelitvi „osebnih podatkov“ in

⁶⁴ – Namerno puščam ob strani vprašanje, ali bi bilo z uporabo umetne inteligence mogoče nadomestiti eno, večino ali celo vse funkcije, ki se trenutno izvajajo ročno. Na podlagi informacij, s katerimi je bilo seznanjeno Sodišče, je dejansko stanje tako, kot sem ga opisala. Poleg tega se zdi neverjetno, da bi imel zakonodajalec Skupnosti pri pripravi Uredbe št. 1049/2001 v mislih morebitno umetno inteligenco.

„obdelave“ iz člena 2(a) oziroma (b), in da bi bilo treba po istem načelu pojem obdelave, ki v celoti ali delno poteka z avtomatskimi sredstvi, iz člena 3(2) prav tako razlagati čim širše.

148. Moj odgovor na to trditev je sestavljen iz dveh sklopov.

149. Prvič, opredeliti področje uporabe pravila Skupnosti ni isto kot opredeliti pomen izrazov, ki se bodo razlagali na njegovem področju uporabe. Drugič, s tako široko razlago področja uporabe Uredbe št. 45/2001 se nesprijemljivo zmanjša učinkovitost Uredbe št. 1049/2001. Veliko dokumentov tako ali drugače vključuje sklicevanja na ime ali druge osebne podatke. Če je zakonodajalec Skupnosti v uvodni izjavi 15 Uredbe št. 45/2001 navedel, da „dostop do dokumentov, *vkjučno s pogoji dostopa do dokumentov, ki vsebujejo osebne podatke*, urejajo pravila, sprejeta na podlagi člena 255 [...] ES, ki vključuje naslova V in VI Pogodbe [EU] [torej trenutno Uredba št. 1049/2001]“ (moj poudarek), se mi zdi, da ga je treba držati za besedo.

150. Skratka, še vedno menim, da bi moralo Sodišče člen 3(2) Uredbe št. 45/2001 razložiti tako, da opredeljuje *okolščine*, v katerih se uredba uporablja („obdelava osebnih podatkov, ki v celoti ali delno poteka z avtomatskimi sredstvi, in obdelava, drugačna kot z avtomatskimi sredstvi, osebnih podatkov, ki sestavljajo del zbirke ali ki so namenjeni sestavljanju dela zbirke“). Taka obdelava osebnih podatkov v institucijah Skupnosti je zajeta z zgoraj navedeno uredbo na podlagi njenega člena 3(1), če se „izvaja pri opravljanju dejavnosti, ki v celoti ali delno sodijo na področje uporabe zakonodaje Skupnosti“. Ta uredba *ne* zajema drugih okoliščin, za katere bodo veljali drugi predpisi, ki se uporabljajo, zlasti Uredba št. 1049/2001, kadar gre za prošnjo za dostop do dokumentov institucij Skupnosti.

posebej navedeno, da prosilcu ni treba navesti razlogov za prošnjo.

152. Če institucija Skupnosti ob prejetju prošnje ugotovi, da zahtevani dokument vsebuje osebne podatke, mora najprej presoditi, ali razkritje teh podatkov posega v zasebnost in integriteto osebe, na katero se ti podatki nanašajo, saj člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 vključuje varstvo zasebnosti, kot je določeno z EKČP. Če to razkritje pomeni vmešavanje, če uporabim terminologijo iz EKČP, bo torej treba ugotoviti, ali je ta poseg v zasebnost upravičen v skladu s parametri iz člena 8(2) EKČP.⁶⁵

2. Posledice uskladitve obeh uredb v tem smislu

151. Naj najprej obravnavam nekatera od konkretnih dejstev spora, da bi lahko bolj usmerila svoje sklepanje. Gre za prošnjo, ki je bila vložena za pridobitev določenega dokumenta: popolnega zapisnika sestanka. Prošnja je bila poleg tega vložena na podlagi Uredbe št. 1049/2001, v členu 6 katere je

153. V teh okoliščinah menim, da je Sodišče prve stopnje napačno razsodilo, da razkritje imen udeležencev sestanka oktobra 1996 tretjim osebam ni pomenilo morebitnega vmešavanja v zasebnost. Razlaga pojma

⁶⁵ – Tak je postopek Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP); glej na primer sodbi ESČP z dne 16. februarja 2000 v zadevi Amann proti Švici (pritožba št. 27798/95, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, točka 65) in z dne 4. maja 2000 v zadevi Rotaru proti Romuniji (pritožba št. 28341/95, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, točka 65). Sodišče ravna po tej metodi, ko proučuje morebitno kršitev človekovih pravic; glej zgoraj navedeno sodbo Österreichischer Rundfunk in drugi, točke od 73 do 90.

„vmešavanje“, ki jo je sprejelo ESČP, je zelo široka.⁶⁶ Ime opredeljuje osebo, zato njegovo razkritje, tudi v okviru poslovnih odnosov, pomeni tovrstno morebitno vmešavanje.⁶⁷

mogoče upravičiti. Po mojem mnenju bi zadostovalo uporabiti običajni preizkus za utemeljitev vmešavanja v zasebnost z merili iz člena 8(2) EKČP – in sicer da mora biti ukrep v skladu z zakonom, mora biti nujen v demokratični družbi in sorazmeren z zastavljenimi cilji – da bi ugotovili, da je bilo to morebitno vmešavanje upravičeno. Ta metoda bi poleg tega omogočala uskladitev odločitve sodišč Skupnosti v zvezi s človekovimi pravicami, ki so predmet tega spora, s sodno prakso in metodologijo ESČP, kar glede na sodbo ESČP v zadevi Bosphorus Hava Yolari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi proti Irski⁶⁸ ni samo zaželeno, ampak tudi bistveno.

154. Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je bilo vprašanje, ali je to morebitno vmešavanje v tej obliki in v teh določenih okoliščinah

66 – Glej na primer sodbe ESČP z dne 24. aprila 1990 v zadevi Huvig proti Franciji (*Recueil des arrêts et décisions, série A, št. 176-B, točki 8 in 25*), z dne 16. decembra 1992 v zadevi Niemietz proti Nemčiji (*Recueil des arrêts et décisions, série A, št. 251-B, točka 29*) in z dne 28. aprila 2003 v zadevi Peck proti Združenemu kraljestvu (pritožba št. 44647/98, *Recueil des arrêts et décisions, 2003-I, točka 57*).

67 – Glede varstva imena s strani ESČP glej sodbe z dne 22. februarja 1994 v zadevi Burghartz proti Švici (*série A, št. 280-B, str. 28, točka 24*), z dne 25. novembra 1994 v zadevi Stjerna proti Finski (*série A, št. 299-A, str. 60, točka 37*) in z dne 11. septembra 2007 v zadevi Bulgakov proti Ukrajini (pritožba št. 59894/00, točka 43 in navedena sodna praksa). Glede imena v pravu Skupnosti glej zlasti sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Konstantinidis (C-168/91, sodba z dne 30. marca 1993, *Recueil, str. I-1191, točka 40*), v katerih navaja, da je „pravica osebe do njenega imena [...] temeljna v vseh pomenih besede. Navsezadnje, kaj smo brez imena? Naše ime je tisto, ki vsakega od nas razlikuje od preostalega človeštva. Naše ime je tisto, ki nam daje občutek identitete, dostojanstva in samospoštovanja. Odvzeti osebi njeno zakonito ime, pomeni skrajno ponižanje, kot to kaže običajna praksa represivnih kazenskih sistemov, pri kateri se ime zapornika nadomesti s številko. V primeru C. Konstantinidisa je kršitev njegovih moralnih pravic, če mora nositi ime ‚Hrétos‘ namesto ‚Christos‘, še posebej resna: ne samo, da njegov etnični izvor ni več očiten, ker ‚Hrétos‘ ni niti videti niti slišati kot grško ime in ima rahlo slovanski prizvok, ampak so prizadeta tudi njegova verska občutja, ker se izgubi krščanska narava njegovega imena. C. Konstantinidis je na obravnavi navedel, da je svoje ime dobil glede na datum rojstva (25. december), ker je Christos grško ime ustanovitelja krščanske – in ne ‚hrščanske‘ vere“. Glej tudi sodbi Sodišča z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Garcia Avello (C-148/02, *Recueil, str. I-11613, točka 25*) in z dne 14. oktobra 2008 v zadevi Grunkin in Paul (C-353/06, ZOdl., str. I-7639, točka 22 in naslednje) ter moje sklepne predloge v tej zadevi, pa tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, sodba z dne 27. aprila 2006, ZOdl., str. I-3561).

155. Napaka, ki jo je storilo Sodišče prve stopnje, ko je menilo, da ni morebitnega vmešavanja v zasebnost⁶⁹, bi bila zadostna podlaga za predlog razglasitve ničnosti sodbe, ne bi pa omogočala rešitve težave, kako uskladiti zadevni uredbi. Zato si bom dovolila pustiti dejanski okvir spora ob strani in bom vprašanje proučila na splošno.

68 – Sodba ESČP z dne 30. junija 2005 (pritožba št. 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions 2005-VI, zlasti točke od 159 do 165*).

69 – Vprašanje poglobljeno analiziram v nadaljevanju, v točkah od 206 do 210 teh sklepnih predlogov.

156. Vrnimo se na izhodišče.

uredbe. Primer (b) pa je treba bolj proučiti in se vprašati, kaj se dejansko zahteva.

157. V nadaljevanju bi najprej poskušala pojasniti glavna merila, ki se morajo z razumskega vidika uporabiti za prošnjo za dokument, vloženo pri instituciji Skupnosti, preden odgovorim na vprašanje, ali mora ta institucija objaviti ali razkriti osebne podatke.

a) Proučitev problema s splošnega vidika

158. Ko institucija Skupnosti prejme prošnjo za dokumente, bo njen prvi korak ugotoviti, ali se prošnja nanaša na dokumente, ki ne vsebujejo osebnih podatkov (primer (a)), ali na dokumente, ki vključujejo take podatke (primer (b)).⁷⁰ Primer (a) ne povzroča nobene težave, ker bo institucija prosilcu morala razkriti dokument na podlagi neposredne uporabe Uredbe št. 1049/2001, razen če se ne uporablja ena od drugih izjem iz navedene

159. V primeru (b) je namreč treba razlikovati dve podkategoriji dokumentov: prva, ki bi jo imenovala „b-1“, se nanaša na običajne dokumente, v katerih so osebni podatki *navedeni naključno* in pri katerih ima namen sestave dokumentov malo zveze z osebnimi podatki, to je na primer zapisnik sestanka. Razlog za nastanek teh dokumentov je shraniti informacije, v katerih so osebni podatki kot taki malo pomembni. V drugi podkategoriji, ki bi jo imenovala „b-2“, dokumenti v bistvu vsebujejo *veliko osebnih podatkov*, to je na primer seznam oseb in njihovih značilnosti. Razlog za nastanek dokumentov vrste „b-2“ je prav zbrati te osebne podatke.

160. Ko institucija ugotovi vsebino zahtevanega dokumenta, bo morala v drugem koraku opredeliti prošnjo. V primeru podkategorije „b-1“ je treba prošnjo preprosto šteti za prošnjo za dostop do javnih dokumentov. Po drugi strani je bila lahko v primeru podkategorije „b-2“ prošnja vložena kot prošnja za dostop do javnih dokumentov, ki spada pod Uredbo

⁷⁰ – Šodišče v sodbi z dne 1. julija 2008 v združenih zadevah Švedska in Turco proti Svetu (C-39/05 P in C-52/05 P, ZOdl., str. I-4723, točka 33 in naslednje) prav tako začne s pozivom Svetu, naj se prepriča o pravi naravi dokumenta, katerega razkritje je zaproseno: v obravnavanem primeru, ali se dokument nanaša na pravne nasvete (glej zlasti točko 38 te sodbe).

št. 1049/2001, vendar je dejansko „prikrita“ prošnja za razkritje osebnih podatkov. Glede na naravo vsebine dokumentov prosilec namreč poskuša priti do osebnih podatkov. Zaradi zelo široke opredelitve „dokumenta“ iz člena 3(a) Uredbe št. 1049/2001 je prikrita ali neposredna prošnja za podatke v smislu Uredbe št. 45/2001 zelo lahko podobna prošnji za „dokumente“ v smislu Uredbe št. 1049/2001.^{71 72} Zato obstaja dejanska možnost za to zmedo.

to splošni zakonodajni instrument o dostopu do dokumentov. Poleg tega prošnja v tej podkategoriji ne spada na področje uporabe člena 3(2) Uredbe št. 45/2001, ker ne gre za obdelavo podatkov v celoti ali delno z avtomatskimi sredstvi niti za obdelavo podatkov, namenjenih sestavljanju dela zbirke.⁷³ Ravno obratno se bo zgodilo s podkategorijo „b-2“, ker bodo dokumenti zaradi razloga svojega nastanka, ki je vsebovati osebne podatke, spadali na področje uporabe Uredbe št. 45/2001 v skladu z določbami člena 3(2) te uredbe.

161. Tretji korak postopka izhaja neposredno iz te razvrstitve, ker je treba določiti predpis, ki se uporablja. V primeru „b-1“ je treba uporabiti Uredbo št. 1049/2001, ker je

162. Četrti korak bo na podlagi te analize raziskati, ali morajo biti za prošnjo navedeni razlogi ali ne. Jasno je namreč, da za prošnje za dokumente iz podkategorije „b-1“ v skladu s členom 6(1) Uredbe št. 1049/2001 ni treba navesti nobenega razloga. Nasprotno bo treba pri prošnjah za dokumente iz podkategorije „b-2“ v skladu s členom 8(b) Uredbe št. 45/2001 dokazati potrebo po prenosu podatkov.

71 – V točkah 140 in 141 teh sklepnih predlogov sem proučila izjemen primer, v katerem vsak dokument posamezno vsebuje samo naključno omembo osebnih podatkov, vendar v katerem se posebej uporabi en osebni podatek kot merilo iskanja, da se najdejo in zberejo vsi dokumenti, v katerih se pojavlja. Prošnja za dostop do vrste dokumentov, za katero je „merilo iskanja“ po naravi osebni podatek (na primer ime), se bo verjetno izkazala za prikrito prošnjo za osebne podatke. Zato jo je treba izenačiti s prošnjo iz podkategorije „b-2“ in jo obravnavati kot tako.

72 – Glej primere, navedene v točki 176 teh sklepnih predlogov. Koristno je opozoriti, da je ENVP objavil smernice za pomoč institucijam Škupnosti pri razlikovanju med varstvom osebnih podatkov in dostopom do dokumentov, glej *Public access to documents and data protection*, ki ga je ENVP objavil na svojem spletnem mestu (<http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Home/edps/Publications/Papers>).

73 – Glede člena 3 Direktive 95/46/ES, ki ustreza členu 3 Uredbe št. 45/2001, glej Dammann, U./Simitis, S., EG-Datenschutzrichtlinie – Kommentar, zal. Nomos, Baden-Baden, 1997, str. 121; glej tudi Ehmann, E./Helfrich, M., EG-Datenschutzrichtlinie, Kurzkomentar, zal. Dr. Otto Schmidt, Köln, 1999, str. 92.

163. Petič, postopek, ki ga je treba uporabiti za razkritje dokumentov, bo prav tako različen pri vsaki od obravnavanih podkategorij.

upoštevati zlasti člen 10. Petič, člen 18 zahteva, da institucija Skupnosti obvesti osebo, na katero se nanašajo podatki, o možnosti ugovora zoper njihovo obdelavo, razen v primerih, navedenih v členu 5, od (b) do (d).

164. Tako je treba za dokumente vrste „b-1“ uporabiti postopek, določen z Uredbo št. 1049/2001. Vseeno bo treba, ker vsebujejo tudi osebne podatke, iz previdnosti uporabiti preizkus iz člena 8 EKČP, da se prouči, ali je treba zavrniti popoln dostop do dokumenta, ker bi s takim razkritjem brez omejitev lahko posegli v zasebnost osebe, na katero se podatki nanašajo; potreba po tem preizkusu je razvidna iz člena 4(1)(b) navedene uredbe o dostopu do dokumentov, v katerem je določena obveznost upoštevanja zasebnosti in integritete oseb, na katere se podatki nanašajo.

166. Nazadnje se postavlja vprašanje posledic v smislu razkritja. Dokumente iz podkategorije „b-1“ je navadno treba razkriti prosilcu; če pa bi za del teh dokumentov veljala izjema iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, je treba posredovati samo skrajšano različico zadevnih dokumentov v skladu s členom 4(6), pri čemer razkritje učinkuje *erga omnes*. Nasprotno se glede dokumentov iz podkategorije „b-2“ razkritje lahko opravi samo od primera do primera, in ne *erga omnes*, ker se osebni podatki razkrijejo samo prosilcu, ki je ustrezno utemeljil svojo prošnjo.

165. Nasprotno je treba za vse prošnje za dokumente iz podkategorije „b-2“ uporabiti postopek, določen v Uredbi št. 45/2001. To ima več posledic: prvič, obdelava mora biti „zakonita“ v smislu člena 5; drugič, prosilec mora upravičiti svoj interes v skladu s členom 8. Tretjič, po potrebi se bodo v skladu s členom 9 uporabljale določbe za prošnje iz tretjih držav ali mednarodnih organov, ki niso organi Skupnosti; četrtič, če se prošnja nanaša na podatke občutljive narave, je treba

b) Posledice

167. Glede običajnih dokumentov iz podkategorije „b-1“ morajo institucije upoštevati pravila o varstvu zasebnosti in zainteresirane

osebe opozoriti nanje. Običajna posledica prošnje za dostop do tovrstnega dokumenta bo popolno razkritje dokumenta, s čimer bo uresničeno načelo preglednosti.

170. Končno, ključ za rešitev težav, kot so težave iz izpodbijane sodbe, je v sistemu, ki bi ga institucije Skupnosti morale vzpostaviti in ki bi omogočal pravilno opredelitev teh prošenj, to je sistemu, ki omogoča razlikovanje med prošnjami za dokumente iz podkategorije „b-1“ in prošnjami, ki se v resnici nanašajo na dokumente iz podkategorije „b-2“. Institucije Skupnosti se bodo znale ustrezno odzvati in uporabiti ustrezno pravilo v vsakem od obeh primerov samo, če bodo sposobne ugotoviti, v katero kategorijo spadajo dokumenti, na katere se prošnja nanaša.

168. Glede osebnih podatkov, naključno navedenih v dokumentih „b-1“, pa morajo institucije kot vodilno načelo še naprej uporabljati člen 8 EKČP in preveriti, ali se, če se pretehtajo zadevni interesi, uporabi izjema iz člena 4(1)(b) uredbe o dostopu do dokumentov, tako da se glede na člen 4(6) lahko odobri samo delni dostop. Razkritje dokumenta, če vsebuje te osebne podatke ali ne, tako postane *erga omnes*, tako da institucija ne bo mogla nasprotovati razkritju tega dokumenta drugim prosilcem.

c) Pravilna razlaga člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001

171. Kot je Komisija poudarila v pritožbi, izjema iz člena 4(1)(b) vsebuje dva elementa, ne enega.

169. Posledice so zelo različne za dokumente, ki v bistvu vsebujejo osebne podatke (dokumenti „b-2“). Za take prošnje je treba natančno uporabiti postopek, opisan v Uredbi št. 45/2001, in natančno slediti navodilom, ki jih vsebuje. Razkritje ne bo v nobenem primeru imelo učinka *erga omnes*.

172. S prvim delom člena je zagotovljeno splošno varstvo zasebnosti in integritete posameznika, tako da je treba tudi pri običajnem dokumentu vrste „b-1“ vedno preveriti, ali lahko obstaja tak poseg v zasebnost, da je treba zavrniti *popolno* razkritje zadevnega

dokumenta. V tem primeru bo načelo preglednosti izpolnjeno z odobritvijo *delnega* razkritja dokumenta v skladu s členom 4(6) Uredbe št. 1049/2001. Toda v večini primerov je razkritje popolno.

s predpisi Skupnosti o varstvu osebnih podatkov, zlasti Uredbo št. 45/2001, in ne na podlagi sistema preglednosti, določenega z Uredbo št. 1049/2001.

173. Drugi del izjeme se upošteva samo, kadar institucija Skupnosti pri opredelitvi prošnje ugotovi, da gre dejansko za prošnjo, ki spada na področje uporabe člena 3(2) Uredbe št. 45/2001, in sicer za prošnjo za dostop do dokumentov iz podkategorije „b-2“, ki po definiciji vključujejo osebne podatke, ki sestavljajo del zbirke ali so namenjeni sestavljanju dela zbirke.⁷⁴ V tem primeru mora institucija Skupnosti prošnjo obdelati v skladu

174. Skratka, kot v odgovoru Asimova na njegov znanstveni paradoks ni nobenega navzkrižja, ker prošnja za obdelavo dokumentov, ki vsebujejo osebne podatke, ne bo nikoli pomenila prošnje za dokumente, ki se nanašajo na „politike, dejavnosti in odločitve“, ki na podlagi predpisov o dostopu do dokumentov spadajo v pristojnost institucij Skupnosti.

d) *Modus operandi* te razlage glede na tri primere

74 – Zelo redko bi se lahko prošnja za dostop do dokumenta zlahka zamešala z „obdelavo osebnih podatkov, ki v celoti ali delno poteka z avtomatskimi sredstvi“ (prva dva elementa področja uporabe Uredbe št. 45/2001 glede na člen 3(2)). Izjemo od tega splošnega pravila sem že proučila v točkah 140 in 141. Vseeno pa je temeljno vprašanje, ki bi si ga navadno morala postaviti vsaka institucija, ali prošnja obsega dokumente, ki vključujejo „obdelavo, drugačno kot z avtomatskimi sredstvi, osebnih podatkov, ki sestavljajo del zbirke ali so namenjeni sestavljanju dela zbirke“, tako da spada na področje uporabe člena 3(2) Uredbe št. 45/2001, kar pomeni, da bo obdelana v skladu s predpisi o varstvu podatkov, in ne v skladu s predpisi o dostopu do dokumentov. Če odgovor nikalen, se bo uporabljala samo uredba o dostopu do dokumentov.

175. Do zdaj predstavljeni razmisleki vključujejo razlago člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, ki je precej drugačna od razlage Sodišča prve stopnje, ki jo Komisija izpodbija s pritožbo. Da se izognem tveganju, da bi bila moja razlaga opredeljena kot teoretična, bom veljavnost svoje trditve ponazorila s tremi primeri, za katere ni mogoče trditi, da spadajo na področje akademskih predpostavk.

176. Vzemimo tri dokumente, ki bi jih lahko pripravila katera koli institucija Skupnosti. Prvi dokument („dokument X“) je zapisnik katerega koli sestanka na enem od področij pristojnosti Unije. Drugi dokument („dokument Y“) je spis, ki je bil odprt v okviru notranje preiskave zaradi očitkov spolnega nadlegovanja v upravni službi institucij Skupnosti in v katerem sta izrecno imenovana dva uradnika. Nazadnje, tretji dokument („dokument Z“) vsebuje seznam članov neke službe ene od institucij in osebne informacije o vsakem od imenovanih uradnikov.

178. Kako obravnavati vsako od prošenj za dokumente X, Y oziroma Z?

179. Prošnjo za dostop do dokumenta X je treba obravnavati v skladu z Uredbo št. 1049/2001, pri čemer mora zadevna institucija opraviti preizkus iz člena 4(1)(b) v povezavi s členom 8 EKČP. Če se ugotovi, da ni dejanskega posega v zasebnost oseb⁷⁵, se dokument razkrije v celoti in *erga omnes*.

177. Ni sporno, da gre za tri dokumente v običajnem pomenu besede. Dokument X se jasno nanaša na „politike, dejavnosti ali odločitve“ institucije Skupnosti. Enako velja za dokument Y, ker glede na to, kako evropske institucije obravnavajo vprašanja spolnega nadlegovanja, pomeni zadevo javnega interesa. Dokumenta X in Y je torej treba šteti za dokumenta v smislu člena 3(a) Uredbe št. 1049/2001. Čeprav bi bilo mogoče zaprositi za dokument Z v skladu s členom 6(1) iste uredbe, bi podrobnejša analiza pokazala, da gre dejansko za prošnjo za obdelavo osebnih podatkov iz zbirke, ki kot taka spada na področje uporabe člena 3(2) Uredbe št. 45/2001.

180. Prošnjo za dostop do dokumenta Y je treba načeloma prav tako obravnavati na podlagi Uredbe št. 1049/2001; toda ker se pojavi očitna težava, povezana z zasebnostjo oseb, navedenih v spisu o spolnem nadlegovanju, je treba uporabiti izjemo iz člena 4(1)(b), institucija pa bo razkrila samo prečiščeno različico dokumenta Y, prav tako *erga omnes*, v skladu s členom 4(6), s čimer bo upoštevala zasebnost zadevnih dveh uradnikov in tudi načelo preglednosti.

⁷⁵ – Seveda obstaja teoretično vmešavanje v smislu člena 8(1) EKČP, vendar njegova utemeljitev glede na odstavek 2 tega člena ne povzroča večjih težav: glej točke od 152 do 154 zgoraj in od 208 do 212 spodaj.

181. Prošnje za dostop do dokumenta Z pa je treba obravnavati v skladu z določbami Uredbe št. 45/2001, ker je očitno del zbirke, ki vsebuje osebne podatke. Zato bo ta dokument razkrit izključno na podlagi zakonitih razlogov in posamezno, kar pomeni, da bo razkrit samo prosilcu, in ne *erga omnes*.

zaradi te napake tako preusmerilo svoje razlogovanje, da je nazadnje temeljno pravico do varstva podatkov popolnoma žrtvovalo v korist preglednosti, čeprav je dejansko iz ustrezne razlage obeh zadevnih uredb razvidno, da takega navzkrižja ni.

182. Upam, da sem s tem jasno pojasnila, kako razumeti delovanje dveh uredb, na kateri se ta spor nanaša.

185. Po drugi strani se je zmotilo tudi, ko je menilo, da razkritje imen petih oseb, ki so sodelovale na sestanku oktobra 1996 in ki so bodisi nasprotovale razkritju bodisi Komisiji ni uspelo navezati stika z njimi, ne pomeni morebitnega vmešavanja v njihovo zasebnost v smislu člena 8(1) EKČP. S tem torej ni uporabilo merila za utemeljitev, določenega s členom 8(2) EKČP.

3. Izid

183. Glede na zgornja pojasnila menim, da sem dokazala, da je razlaga člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, ki jo je opravilo Sodišče prve stopnje, napačna.

184. Menim, da je Sodišče prve stopnje napačno uporabilo pravo, ker ni dovolj upoštevalo dela člena 4(1)(b), ki se sklicuje na zakonodajo Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov. Kot opozarjata Komisija in Svet, je

186. Zato moja analiza, čeprav temelji na trditvah, ki se zelo razlikujejo od trditev Komisije in Sveta, potrjuje njuno ugotovitev, da je razlaga člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 napačna. Čeprav tako kot Komisija in Svet grajam razlago člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, ki jo je opravilo Sodišče prve stopnje, so moji razlogi drugačni. Zato se ne strinjam z njunim mnenjem glede ugotovitev, do katerih bi Sodišče moralo priti pri odločitvi o tej pritožbi.

187. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pritožbo zavrniti, če je iz obrazložitev sodbe Sodišča prve stopnje razvidna kršitev prava Skupnosti, vendar je izrek utemeljen z drugimi pravnimi razlogi.⁷⁶

188. Dokument, za katerega je družba Bavarian Lager zaprosila s potrdilno prošnjo, in sicer celotno besedilo zapisnika sestanka oktobra 1996, je postransko vključeval osebne podatke. Konkretno je vseboval imena oseb, ki so sodelovale na tem sestanku, kot je običajno za to vrsto dokumenta. Poleg tega ni sporno, da se je ta dokument nanašal na „politike, dejavnosti in odločitve“ institucije Skupnosti.

189. Po mojem mnenju prošnja družbe Bavarian Lager ob ustrezni proučitvi ni bila prikrita prošnja za osebne podatke. To je bila prošnja za običajni uradni dokument, ki spada v podkategorijo „b-1“ in je zelo podoben dokumentu X iz mojega primera.

76 – Sodbe Sodišča z dne 9. junija 1992 v zadevi Lestelle proti Komisiji (C-30/91 P, Recueil, str. I-3755, točka 28), z dne 13. julija 2000 v zadevi Salzgitter proti Komisiji (C-210/98 P, Recueil, str. I-5843, točka 58), z dne 10. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Camar in Tico (C-312/00 P, Recueil, str. I-11355, točka 57), z dne 28. oktobra 2004 v zadevi Van den Berg proti Svetu in Komisiji (C-164/01 P, ZOdl., str. I-10225, točka 95), z dne 2. decembra 2004 v zadevi José Martí Peix proti Komisiji (C-226/03 P, ZOdl., str. I-11421, točka 29) in z dne 21. septembra 2006 v zadevi JCB Service proti Komisiji (C-167/04 P, ZOdl., str. I-8935, točka 186).

190. Prošnja tudi ni vključevala „obdelave osebnih podatkov, ki v celoti ali delno poteka z avtomatskimi sredstvi“, niti „obdelave, drugačne kot z avtomatskimi sredstvi, osebnih podatkov, ki sestavljajo del zbirke ali so namenjeni sestavljanju dela zbirke“. Zato ni spadala na področje uporabe člena 3(2) Uredbe št. 45/2001 in zanjo ni bilo treba uporabiti postopkov in določb iz te uredbe. Prošnjo je bilo torej treba obravnavati izključno na podlagi Uredbe št. 1049/2001.

191. Komisija se je zato morala vprašati, ali glede na člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 razkritje tega dokumenta ne pomeni posega v varstvo „[...] zasebnosti in integritete posameznika, zlasti v skladu z zakonodajo Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov“.

192. Čeprav je razkritje zapisnika sestanka, v katerem so bila navedena imena udeležencev, v skladu s členom 8(1) EKČP pomenilo morebiten poseg v njihovo zasebnost, so po eni strani okoliščine, in sicer poslovni sestanek med predstavniki združenja podjetnikov, ki so delovali kot zastopniki svojih delodajalcev in torej samo poklicno, ter po drugi strani načelo preglednosti obširno utemeljevali to vmešavanje na podlagi člena 8(2) EKČP.

193. Ker ni bilo mogoče uporabiti izjeme za razkritje iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, Komisija ni imela pravice posredovati samo prečiščene različice zapisnika sestanka na podlagi člena 4(6) navedene uredbe. Zavezana je bila razkriti celoten dokument. Izpodbijana odločba, s katero je bilo zavrnjeno razkritje v celoti, je bila torej nezakonita.

194. V obravnavani zadevi zato zadostuje opozoriti na napačno uporabo prava v utemeljitvah Sodišča prve stopnje. Ne sme se niti ugoditi pritožbi niti razglasiti ničnosti sodbe, ker je bilo treba v vseh pogledih odločbo Komisije o zavrnitvi razkritja razglasiti za nično.

B – Tretji pritožbeni razlog

195. Komisija s tretjim pritožbenim razlogom trdi, da je bilo v izpodbijani sodbi pravo uporabljeno napačno glede razlage izjeme v zvezi z varstvom namena preiskav iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.

196. Če povzamem, Komisija meni, da pri razlagi izpodbijane sodbe ni upoštevana potreba, da institucija Skupnosti v danih okoliščinah zagotovi anonimnost oseb, ki ji pri izvajanju njenih preiskovalnih dejavnosti dajejo informacije. Brez te možnosti, da „zakrije“ svoje vire informacij, tvega, da bo izgubila bistveno delovno sredstvo za izvajanje svojih preiskav.

197. Ne soglašam z mnenjem Komisije.

198. Prvič, Komisija se nikjer ne sklicuje na časovni vidik, čeprav je bil ena glavnih utemeljitev Sodišča prve stopnje pri odločitvi, da se v obravnavanem primeru izjema iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 ne uporablja.⁷⁷

199. Komisija torej ne izpodbija, da so bile v tem sporu prošnje za dostop do dokumentov vložene po tem, ko so bile preiskave v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti proti Združenemu kraljestvu že končane. Nobena

⁷⁷ – Glej točko 149 izpodbijane sodbe.

preiskava ni potekala ali bila nedavno končana.⁷⁸ V teh okoliščinah ne razumem, kako bi lahko razkritje imen na seznamu udeležencev sestanka oktobra 1996 ogrozilo preiskavo, saj je bila ta že končana. Komisija ne navaja nobene prepričljive trditve, s katero bi lahko zavrnila obrazložitev v izpodbijani sodbi.

javno znana, kolikor bodo dokumenti razkriti na podlagi Uredbe št. 1049/2001. Ne more se sklicevati na tako imenovano „domnevo zaupnosti“ (na katero se Komisija brez drugega pojasnila sklicuje v svoji pritožbi), da ne bi nikoli razkrila imen teh oseb.

200. Drugič, čeprav zelo dobro razumem, zakaj Komisija uporablja nasvete in informacije tretjih oseb, menim, da je treba med temi razlikovati najmanj dve kategoriji. Po eni strani obstajajo „zunanjí sodelavci“, če jih poimenujem tako, na katere se Komisija pogosto opre za splošno pomoč pri strokovnih sestankih. Ti so najbogatejši vir informacij, ker Komisija redno organizira veliko tovrstnih sestankov na vseh svojih področjih pristojnosti. Vendar mora Komisija na podlagi načela preglednosti te zunanje sodelavce pravilno obvestiti, da bo njihova navzočnost na tem ali onem sestanku

201. Po drugi strani se zavedam potrebe Komisije, da lahko kot organ, pristojen za preiskavo občutljivih zadev, uporabi druge vrste informacij, ki jih bo na splošno lahko pridobila samo od oseb, recimo jim „obveščevalci“, katerih sodelovanje z institucijo Skupnosti je mogoče zagotoviti samo z anonimnostjo. Zato je treba sprejeti, da je treba v zelo posebnih okoliščinah Komisiji priznati pravico, da odobri to varstvo. Najboljši primer takih izjemnih okoliščin je v nesrečni zadevi Adams proti Komisiji.⁷⁹ Toda ta možnost se lahko uporabi samo v zelo posebnih okoliščinah, pri

78 – Čeprav je družba Bavarian Lager poskušala pridobiti obrazloženo mnenje Komisije marca 1997, to je pred končanjem postopka zaradi neizpolnitve obveznosti poleti leta 1997, pred majem 1998 ni zahtevala drugih dokumentov v zvezi s to preiskavo. Prošnji, ki sta bili vloženi na podlagi Uredbe št. 1049/2001 in ki ju je Komisija zavrnila v odločbi, ki je podlaga tega spora, sta bili vloženi 5. decembra 2003 (začetna prošnja) in 9. februarja 2004 (potrdilna prošnja). Takrat je bil postopek, uveden na podlagi člena 226 ES, končan že več kot šest let (glej celotno predstavitev dejanskega stanja v točkah od 41 do 51 teh sklepnih predlogov). Dokumenti v zvezi s preiskavo, ki poteka in v kateri še ni bila sprejeta nobena odločba, so predmet ločenega varstva v skladu s členom 4(3) Uredbe št. 1049/2001.

79 – Sodba Sodišča z dne 7. novembra 1985 (145/83, Recueil, str. 3539).

čemer mora Komisija vsakokrat, ko se sklicuje na izjemnost, to izjemnost dokazati.⁸⁰

C – Podredna rešitev za prvi in drugi pritožbeni razlog

202. Vendar v sporu med Komisijo in družbo Bavarian Lager položaj oseb, s katerimi se je Komisija posvetovala, nikakor ne ustreza opredelitvi teh morebitnih neobičajnih okoliščin. Šlo je za tak sestanek, ki jih ta institucija običajno organizira pri izvajanju svojih pristojnosti, zlasti v okviru tožb zaradi neizpolnitve obveznosti proti državam članicam. Poleg tega pritožnica (Bavarian Lager) ni sodelovala na sestanku, na katerem so se zbrali Komisija in predstavniki, med drugim lobija (CBMC). Družba Bavarian Lager je celo prosila za povabilo na sestanek, vendar je bila zavrnjena, kar precej upravičuje njeno radevednost glede imen udeležencev.

204. Izrekla sem se že za skladnejšo razlago uredb št. 1049/2001 in št. 45/2001 od tiste, ki jo je sprejelo Sodišče prve stopnje. Vendar če bi Sodišče želelo pritožbo v zvezi s členom 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 vseeno raje obravnavati v okviru meril, določenih s sodbo Sodišča prve stopnje in pritožbo, bom v nadaljevanju na kratko in podredno predstavila nekaj razmislekov glede načina rešitve tega spora.

205. Vseeno moram poudariti, da tu opisani alternativni rešitvi ne dajem prednosti.

203. Skratka, v utemeljitvi Sodišča prve stopnje ne najdem nobene napačne uporabe prava. Zato predlagam, naj se tretji pritožbeni razlog zavrne.

206. Prvič, moje izhodišče ostane, da je Sodišče prve stopnje napačno razsodilo, da ni bilo morebitnega vmešavanja v smislu člena 8(1) EKČP v zasebnost udeležencev sestanka oktobra 1996, ki so nasprotovali razkritju svojega imena. Razkritje njihovega imena tretji osebi bi namreč lahko imelo posledice za zasebnost teh oseb zaradi svojega učinka *erga omnes*. Zato je bilo pravo v sodbi Sodišča prve stopnje uporabljeno napačno. Vendar bi moralo Sodišče meritorno odločiti, saj ima za to na voljo dovolj elementov.

⁸⁰ – Tudi danska vlada zagovarja obrnitev dokaznega bremena v okviru člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, tako da bi morala Komisija dokazati potrebo po tem, da se dokument ali ime ne razkrije. Strinjam se s tem predlogom.

207. Drugič, če se pritožba analizira, kakor predlaga Komisija, se je treba najprej sklicevati na člen 6 Uredbe št. 1049/2001, ki določa, da osebi, ki je zaprosila za dostop do javnih dokumentov institucij Skupnosti, ni treba navesti razloga za svojo prošnjo.

208. Tretjič, Komisija mora na podlagi člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 v vsakem konkretnem primeru ugotoviti, ali prošnja, ki ji je bila predložena, pomeni dejansko in gotovo grožnjo za zasebnost, s čimer se izvaja varstvo temeljne pravice do varstva zasebnosti, potrjeno s členom 8(1) EKČP.

209. Po mojem mnenju pomeni razkritje imen udeležencev sestanka oktobra 1996 morebitno vmešavanje v smislu zadnjenavedene določbe.⁸¹

210. Po priznanju obstoja tega morebitnega vmešavanja je treba opraviti preizkus za utemeljitev v skladu s členom 8(2) EKČP, ki sem ga navedla zgoraj.⁸² Ne zdi se mi sporno, da so v obravnavanem primeru trije pogoji izpolnjeni.

81 – Glej točko 153 teh sklepnih predlogov.

82 – Glej točko 154 teh sklepnih predlogov.

211. Tako že obstoj Uredbe št. 1049/2001 pomeni, da bi Komisija ravnala v skladu z zakonoma, če bi v okoliščinah tega primera razkrila imena. Zakonitost posebnega cilja, ki si ga je prizadevala doseči družba Bavarian Lager, ko je vložila svojo prošnjo, tudi ne ogroža veljavnosti te prošnje glede na člen 8(2) EKČP. Ta družba je namreč s pritožbo začela predhodni postopek zaradi neizpolnitve obveznosti proti Združenemu kraljestvu, njeno sodelovanje na sestanku pa je bilo zavrženo. Čeprav ni mogoče z gotovostjo reči, ali so bili njeni nameni zakoniti, ni mogoče domnevati, da niso bili.

212. Upoštevanje drugega pogoja preizkusa iz člena 8(2) EKČP je zagotovljeno z načeli, kakršna navdihujejo zakonodajo o dostopu do dokumentov. Malo stvari se namreč zdi bolj *nujnih v demokratični družbi* kot preglednost in vključitev državljanov v postopek odločanja.

213. Nazadnje, razkritje imen oseb, ki so kot predstavniki sodelovale na poslovnem sestanku, pomeni precej postransko vmešavanje v njihovo zasebnost. Menim, da gre za popolnoma *sorazmerno* sredstvo za dosego zelenega namena, s čimer je izpolnjen tretji element preizkusa iz člena 8(2) EKČP.

214. Logična posledica tega preizkusa bi torej bila, da je bilo morebitno vmešavanje – če uporabim izraze iz člena 8(2) EKČP – utemeljeno in sorazmerno. Komisija bi zato morala razkriti tudi imena udeležencev sestanka, ki so nasprotovali razkritju spornega seznama. Ker tega ni storila, bi bilo treba razglasiti ničnost odločbe Komisije, s katero je bil zavrnjen popoln dostop do zapisnika sestanka.

215. Četrtyč, ko je prošnja za dostop do dokumentov tako analizirana, obdelava podatkov postane „zakonita“ v smislu člena 5(b) Uredbe št. 45/2001, tako da soglasje osebe, na katero se podatki nanašajo, v skladu s členom 18(a) te uredbe ni bilo potrebno. Postopek proučitve, ali je morala institucija Skupnosti na podlagi člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 zavrniti razkritje celotnega dokumenta in posredovati samo prečiščeno različico v skladu s členom 4(6), tako prekine krožno razlogovanje Sodišča prve stopnje o tem vprašanju, ki ga je Združeno kraljestvo upravičeno grajalo.

216. Kakor koli, tudi če se člen 5 Uredbe št. 45/2001 ne bi uporabljal, tako da bi imele zadevne osebe v skladu s členom 18 iste uredbe še vedno pravico do ugovora, Komisija Sodišču prve stopnje ni predložila nobenega

dokaza, da so osebe, na katere so se podatki nanašali, navedle „nujno zakonito podlago v zvezi s svojim posebnim položajem“, kot zahteva zgoraj navedeni člen 18(a). Iz odgovora na vprašanje, ki sem ga predstavnikom Komisije postavila na obravnavi, sklepam, da ta institucija od oseb, na katere so se osebni podatki nanašali, ni dejansko poskušala pridobiti natančnih utemeljitev njihovega ugovora.

217. Pravica do ugovora iz člena 18 Uredbe št. 45/2001 zaradi varstva osebnih podatkov ni absolutna pravica. Za njeno uveljavljanje je namreč treba navesti razloge, ki upravičujejo zavrnitev obdelave zadevnih podatkov. V tem smislu ugovor ne pomeni, da mora institucija Skupnosti brez nadaljnega sprejeti zavrnitev osebe, na katero se podatki nanašajo. Nasprotno, ob upoštevanju okoliščin mora pretehtati razloge za nasprotovanje, ki jih navaja oseba, na katero se podatki nanašajo, in interes za objavo.⁸³ Ker utemeljitve ni bilo, Komisija ni imela *ničesar*, kar bi v skladu s členom 18 lahko pretehtala *glede na* javni interes po preglednosti in čim širšem dostopu do dokumentov. Komisija bi se torej morala odločiti za razkritje.

83 – Glede Direktive 95/46/ES glej Ehmann, E. M., *op. cit.*, str. 211 in 212. Ugotovitev se mi zdi popolnoma prenosljiva na okvir Uredbe št. 45/2001. Glej tudi sodno prakso, navedeno v opombi 37 teh sklepnih predlogov.

218. Zato v obravnavanem primeru ugotavljam, da Komisija ni imela druge izbire kot razkriti celoten dokument. Sodišče prve stopnje je torej lahko samo razglasilo ničnost odločbe, s katero je bilo zavrnjeno razkritje imen udeležencev sestanka oktobra 1996, med katerimi so bila imena oseb, ki so temu razkritju nasprotovale.

219. Sodba zato temelji na pravno napačnem razlogovanju. Vseeno je treba glede na sodno prakso, navedeno v točki 187 teh sklepnih predlogov, pritožbo zavrniti.

VIII – Stroški

220. Komisija v pritožbi izpodbija obveznost plačila stroškov, ki ji jo je naložilo Sodišče prve stopnje, ker meni, da je Sodišče prve stopnje v zadevi T-194/04 ugodilo samo enemu tožbenemu razlogu družbe Bavarian Lager, preostale tri pa razglasilo za nedopustne. Poleg tega meni, da je njeno pravno stališče v tej zadevi temeljilo na razumni razlagi veljavne zakonodaje.

221. Komisija meni, da tudi če njeni pritožbi ne bi bilo ugodeno, bi ji moralo Sodišče naložiti samo polovico stroškov, ki jih

je družba Bavarian Lager priglasila na prvi stopnji.

222. S tem mnenjem ne soglašam.

223. Glede stroškov Komisija na prvi stopnji meritorno ni uspela. Upoštevati je torej treba splošno pravilo, določeno v členu 87(2) Poslovnika Sodišča prve stopnje, na podlagi katerega se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če je to zahtevala druga stranka. Menim, da razlogi, ki jih je navedla Komisija, ne dovoljujejo odstopanja od tega merila.

224. Po drugi strani si je Komisija, ker je na podlagi izvrševanja izpodbijane sodbe razkrila imena, ki so bila do tedaj varovana kot tajna, s pritožbo, ki jo je vložila, prizadevala za javni interes, in sicer za pojasnitev vprašanja načela razlage uredb št. 45/2001 in št. 1049/2001. Njen namen ni vsebinsko spreminiti odločbe, ki je vsekakor nepreklicna. Zato se v praksi pritožba nanaša na skoraj novo vprašanje, katerega interes in pomen zadevata samo Komisijo, kajti težave, zaradi katerih je družba Bavarian Lager vložila tožbo, so že bile rešene.

225. Zato Sodišču predlagam, naj ohrani naložitev plačila stroškov v zadevi T-194/04 in Komisiji naloži plačilo stroškov pritožbe.

V skladu s členom 69(2) Poslovnika mora biti obsodba na stroške v skladu z rešitvijo zadeve, predložene Sodišču, in po mojem mnenju je treba pritožbo zavrniti. Iz zgoraj navedenih razlogov menim še, da bi Sodišče moralo sprejeti moj predlog glede stroškov, tudi če bi odločilo v prid Komisije.

IX – Predlog

226. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Pritožba, ki jo je vložila Evropska komisija zoper sodbo Sodišča prve stopnje z dne 8. novembra 2007 v zadevi Bavarian Lager proti Komisiji (T-194/04), se zavrne.
2. Komisiji se naloži plačilo stroškov, nastalih družbi Bavarian Lager v okviru pritožbe in postopka pred Sodiščem prve stopnje.
3. Evropski nadzornik za varstvo podatkov nosi svoje stroške.
4. Kraljevina Danska, Republika Finska, Združeno kraljestvo, Kraljevina Švedska in Svet nosijo svoje stroške.