SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE ELEANOR SHARPSTON, predstavljeni 17. junija 2010 [1]

1. Z vidika proračuna Evropske unije je skupna kmetijska politika (v nadaljevanju: SKP) več kot 40 let najpomembnejša politika Unije. Leta 1984 je SKP pomenila več kot 71 % porabe, trenutno pa je ocenjena na približno 40 % in je še vedno največja posamična postavka.

2. Ta predlog, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht (administrativno sodišče), Wiesbaden (Nemčija), izpodbija veljavnost zakonodaje Evropske unije (v nadaljevanju: EU), ki nalaga razkritje zneskov, ki so dodeljeni kmetom iz skladov SKP, skupaj z njihovimi imeni, občino prebivališča, in če je mogoče, poštno številko. Zadeva odpira pomembna ustavnopravna vprašanja prava EU: v bistvenem, ali ima cilj zagotavljanja preglednosti pri upravljanju s sredstvi SKP načelno prednost pred temeljno pravico posameznika do spoštovanja njegove zasebnosti in osebnih podatkov, in če to drži, kje naj bo ravnovesje med njima.

Pravni okvir

Temeljne pravice

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin [2]

3. Člen 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP) določa:

1 – Jezik izvirnika: angleščina.

2 – Podpisana v Rimu 4. novembra 1950.

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

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."

4. Kot dopolnitev te določbe je Svet Evrope 28. januarja 1981 sprejel Konvencijo o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov (v nadaljevanju: Konvencija št. 108). Člen 1 Konvencije št. 108 opisuje cilj in namen konvencije z naslednjimi besedami: „[N]amen te konvencije je zagotovitev […] vsakemu posamezniku […] 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." [3]

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah [4]

5. Člen 7 Listine določa: „Vsakdo ima pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, stanovanja ter komunikacij."

6. Člen 8 določa:

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

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

3. Spoštovanje teh pravil nadzira neodvisen organ."

7. Člen 52 Listine določa pogoje, ki morajo biti spoštovani pri vsakem posegu v ali

3 – Kot EKČP tudi Konvencija št. 108 velja v vseh državah članicah.

4 – Razglašena v Nici 7. decembra 2000 (UL C 364, str. 1). Posodobljeno različico je potrdil Evropski parlament 29. novembra 2007 po odstranitvi sklicevanj na neuspeh obsojeno Evropsko ustavo (UL C 303, str. 1, v nadaljevanju: Listina).

odstopu od pravic, ki jih zagotavlja Listina. Natančneje:

„1. Kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, mora biti predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti se omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne za zaščito pravic in svoboščin drugih.

[…]

3. Kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z [EKČP], sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije."

8. Člen 6(1) EU določa, da imajo pravice, svoboščine in načela iz Listine „enako pravno veljavnost kot Pogodbi".

Varstvo podatkov

Direktiva 95/46/ES [5]

9. V uvodni izjavi 1 je navedeno:

„[…] [C]ilji Skupnosti, kakor jih določa Pogodba, spremenjena s Pogodbo o Evropski uniji, vključujejo […] spodbujanje demokracije na podlagi temeljnih pravic, ki jih priznavajo ustave in zakoni držav članic ter [EKČP]."

10. V uvodnih izjavah 10, 11 in 12 je navedeno, da je cilj direktive zagotoviti visoko raven varstva temeljnih pravic:

„(10) […] [N]amen nacionalne zakonodaje o obdelavi osebnih podatkov [je] varovati temeljne pravice in svoboščine, predvsem pravico do zasebnosti, ki jo priznava člen 8 [EKČP], pa tudi

5 – 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).

splošna načela zakonodaje Skupnosti; [je] zato približevanje teh zakonodaj ne sme povzročiti zmanjšanja varstva, ki ga zagotavljajo, ampak mora imeti za cilj zagotovitev visoke ravni varstva v Skupnosti;

(11) […] načela varstva pravic in svoboščin posameznikov, predvsem pravice do zasebnosti, ki jih vsebuje ta direktiva, dajejo vsebino in razširjajo tista, ki jih vsebuje [Konvencija št. 108] […];

(12) […] načela varstva [morajo] veljati za kakršno koli obdelavo osebnih podatkov za vse osebe, katerih dejavnost ureja zakonodaja Skupnosti […]“

11. V uvodni izjavi 28 je navedeno, da mora biti vsaka obdelava podatkov sorazmerna: „[…] [V]saka obdelava osebnih podatkov [mora biti] zakonita in poštena do zadevnih posameznikov; […] podatki [morajo biti] predvsem primerni, ustrezni in ne pretirani glede na namene, za katere se obdelujejo; […] taki nameni [morajo biti] izrecni in zakoniti ter jih je treba določiti ob zbiranju podatkov; […] nameni obdelave po zbiranju ne smejo biti nezdružljivi s prvotno določenimi […]“

12. V uvodnih izjavah 30 in 33 je navedeno:

„(30) […] [O]bdelava osebnih podatkov [se mora] zato, da bi bila zakonita, poleg tega izvajati s privolitvijo posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, ali mora biti potrebna za sklenitev ali izvajanje pogodbe, ki je zavezujoča za posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, ali kot zakonska zahteva, ali pa za opravljanje naloge, ki se izvaja v javnem interesu, ali pri izvrševanju javne oblasti, ali pri zakonitih interesih fizične ali pravne osebe, če ne prevladujejo interesi ali pravice in svoboščine posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo;

[…]

(33) […] podatki, ki so po svoji naravi zmožni poseči v temeljne svoboščine ali zasebnost, se ne bi smeli obdelovati, razen če posameznik, na katerega se osebni podatki nanašajo, ne da svoje izrecne privolitve; […] vendar pa se morajo odstopanja od te prepovedi izrecno predvideti glede posebnih potreb, predvsem kadar obdelavo teh

podatkov zaradi nekaterih z zdravjem povezanih razlogov izvajajo osebe, ki so zakonsko zavezane k poklicni molčečnosti, ali med zakonitimi dejavnostmi nekaterih združenj ali ustanov, katerih namen je omogočati uresničevanje temeljnih svoboščin;

[…]“

13. Člen 1(1) Direktive 95/46 določa: „[…] [D]ržave članice varujejo temeljne pravice in svoboščine fizičnih oseb in predvsem njihovo pravico do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov.“

14. Člen 2 opredeljuje „osebni podatek“, „obdelavo osebnih podatkov“ in „privolitev posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki“ tako:

„(a) ‚[O]sebni podatek‘ pomeni katero koli informacijo, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo (‚posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki‘);

določljiva oseba je tista, ki se lahko neposredno ali posredno identificira, predvsem s sklicevanjem na identifikacijsko številko ali na enega ali več dejavnikov, ki so značilni za njeno fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko, kulturno ali socialno identiteto;

(b) ‚obdelava osebnih podatkov‘ (‚obdelava‘) pomeni kakršen koli postopek ali niz postopkov, ki se izvajajo v zvezi z osebnimi podatki z avtomatskimi sredstvi ali brez njih, kakršno je zbiranje, beleženje, urejanje, shranjevanje, prilagajanje ali predelava, iskanje, posvetovanje, uporaba, posredovanje s prenosom, širjenje ali drugo razpolaganje, prilagajanje ali kombiniranje, blokiranje, izbris ali uničenje; […]

(h) ‚privolitev posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki‘ pomeni vsako prostovoljno dano posebno in informirano izjavo volje, s katero posameznik, na katerega se osebni podatki nanašajo, izrazi soglasje, da se osebni podatki o njem obdelujejo.“

15. Člen 7 določa, da je mogoče osebne podatke obdelovati le, če so izpolnjeni določeni pogoji, zlasti da je posameznik, na katerega

se osebni podatki nanašajo, nedvoumno dal svojo privolitev (člen 7(a)) ali da je obdelava „potrebna“ za enega ali več izključujoče navedenih namenov. Od teh sta v tej zadevi le dva potencialno pomembna:

„(c) [O]bdelava [je] potrebna za skladnost z zakonsko obveznostjo, ki velja za upravljavca;

[…]

(e) obdelava [je] potrebna za izvajanje naloge, ki se opravlja v javnem interesu ali pri izvrševanju javne oblasti, dodeljene upravljavcu [6] ali tretji stranki, ki so ji posredovani podatki; […]“

16. Člen 18 določa:

„1. Države članice določijo, da morata upravljavec ali njegov predstavnik, če obstaja, uradno obvestiti nadzorni organ iz člena 28 [7] pred začetkom izvajanja popolnoma ali delno avtomatskega postopka obdelave ali niza takih postopkov, ki so namenjeni enemu samemu cilju ali več povezanim ciljem.

2. Države članice lahko predvidijo poenostavitev ali izjeme od uradnega obveščanja samo v naslednjih primerih in pod naslednjimi pogoji:

– kadar za kategorije postopkov obdelave, ki zelo verjetno ne bodo, ob upoštevanju podatkov, ki naj bi se obdelali, škodljivo vplivali na pravice in svoboščine posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, določijo namene obdelave, podatke ali kategorije podatkov, ki se obdelujejo, kategorijo ali kategorije posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, prejemnike ali kategorije prejemnikov, ki naj bi se jim podatki posredovali, in obdobje, v katerem naj bi se podatki shranili,

in/ali

– kadar upravljavec v skladu z nacionalno zakonodajo, ki se zanj uporablja, imenuje

6 – Upravljavec je v členu 2(d) opredeljen kot oseba ali organ, ki določa namene in sredstva obdelave osebnih podatkov.

7 – Nadzorni organ je eden ali več javnih organov, ki jih določi država članica in jim podeli odgovornost za spremljanje uporabe te direktive na njenem ozemlju. Podrobne naloge in pooblastila so opredeljeni v tem členu. Predvsem je nadzorni organ odgovoren (na podlagi druge alinee člena 28(3)) za dajanje mnenj pred izvajanjem postopkov v skladu s členom 20.

odgovorno osebo za varstvo osebnih podatkov, ki je odgovorna predvsem za:

– zagotavljanje notranje uporabe nacionalnih določb, sprejetih v skladu s to direktivo, na neodvisen način;

– vodenje registra postopkov obdelave, ki jih izvaja upravljavec, ki vsebuje posamezne informacije iz člena 21(2),

s čimer zagotovi, da postopki obdelave zelo verjetno ne bodo škodljivo vplivali na pravice in svoboščine posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo.

[…]“

2. Tako predhodno preverjanje izvaja nadzorni organ po prejemu uradnega obvestila upravljavca ali odgovorne osebe za varstvo osebnih podatkov, v dvomu pa se mora posvetovati z nadzornim organom.

3. Države članice lahko tako preverjanje izvajajo tudi v okviru priprave bodisi ukrepa nacionalnega parlamenta bodisi ukrepa, temelječega na takem zakonodajnem ukrepu, ki opredeljuje naravo obdelave in predpisuje ustrezne zaščitne ukrepe.“

18. Člen 21(2) določa, da države članice določijo, da register postopkov obdelave, ki so uradno sporočeni v skladu s členom 18, vodi nadzorni organ.

Direktiva 2006/24 [8]

17. Člen 20 določa:

„1. Države članice določijo postopke obdelave, ki bodo verjetno predstavljali posebno nevarnost za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo, in preverijo, da se ti postopki obdelave preučijo, preden se začnejo izvajati.

19. Člen 1(1) določa, da je „[…] [n]amen te direktive […] uskladiti določbe držav članic glede obveznosti ponudnikov javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali

8 – Direktiva 2006/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o hrambi podatkov, pridobljenih ali obdelanih v zvezi z zagotavljanjem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij, in spremembi Direktive 2002/58/ES (UL L 105, str. 54).

javnih komunikacijskih omrežij glede hrambe določenih podatkov, ki jih pridobivajo ali obdelujejo, da se zagotovi dostopnost podatkov za namen preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona hudih kaznivih dejanj, kakor jih opredeljuje nacionalna zakonodaja vsake od držav članic".

20. Člen 1(2) določa, da se direktiva uporablja za podatke o prometu in lokaciji pravnih subjektov in fizičnih oseb, kakor tudi za povezane podatke, potrebne za določitev naročnika ali registriranega uporabnika. [9]

21. Člen 3 nalaga državam članicam, naj sprejmejo ukrepe za zagotovitev, da so določene kategorije podatkov (opredeljene v členu 5) hranjene v skladu s to direktivo. Te vključujejo podatke, potrebne za sledenje in prepoznanje vira komunikacije pri, med drugim, dostopu do interneta (člen 5, točka 1(a)(2)). Hranjeni podatki se zagotovijo samo pristojnim nacionalnim organom za vsak primer posebej in v skladu z nacionalnim pravom, ob upoštevanju ustreznih varoval (vključno z zahtevo po spoštovanju EKČP) (člen 4).

22. Člen 6 določa: „Države članice zagotovijo, da se kategorije podatkov, opredeljene v členu 5, hranijo za obdobje najmanj šestih mesecev in največ dveh let od datuma komunikacije."

Pobuda za preglednost v Evropi

23. Leta 2005, na začetku izvajanja pobude za preglednost v Evropi (v nadaljevanju: PPE), je Komisija poudarila pomen „visoke stopnje preglednosti", s katero naj bi Uniji zagotovila, da je „odprta za javni nadzor in odgovarja za svoje delo". [10] Komisija je kot

9 – Člen 2 Direktive 2006/24 določa: „uporabnik" pomeni vsako pravno ali fizično osebo, ki uporablja javno dostopno elektronsko komunikacijsko storitev v zasebne ali poslovne namene, ne da bi bila nujno naročena na to storitev. Člen 2 Direktive 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah, UL L 201, str. 37) vsebuje te definicije: […] (b) „podatki o prometu" pomenijo katere koli podatke, obdelane za namen prenosa sporočila po elektronskem komunikacijskem omrežju ali zaradi zaračunavanja tega sporočila; (c) „podatki o lokaciji" pomenijo vsakršne podatke, obdelane v elektronskem komunikacijskem omrežju, ki podajajo zemljepisni položaj terminalske opreme uporabnika javno razpoložljive elektronske komunikacijske storitve.

10 – SEC (2005) 1300.

eno najpomembnejših področij za ukrepanje opredelila „boljši nadzor nad porabo sredstev EU […]“ [11]

„Komisija na ustrezen način omogoči dostop do svojih informacij, ki zadevajo upravičence sredstev, ki izhajajo proračuna, kadar se proračun izvršuje centralizirano in neposredno s strani njegovih oddelkov, ter informacij, ki zadevajo upravičence sredstev in jih je prejela od subjektov, na katere so prenesene naloge izvrševanja proračuna v okviru drugih načinov upravljanja.

Finančna uredba [12]

24. V finančni uredbi je pomembnost preglednosti pri upravljanju s splošnim proračunom izrecno poudarjena.

Dostop do teh informacij se omogoči ob ustreznem upoštevanju zahtev zaupnosti, zlasti varovanja osebnih podatkov iz [Direktive 95/46 [13]] in [Uredbe (ES) št. 45/2001 [14]], in varnostnih zahtev ob upoštevanju posebnosti posameznih načinov upravljanja iz člena 53 ter po potrebi v skladu z ustreznimi pravili posameznih sektorjev.“

25. V uvodni izjavi 3 je preglednost priznana kot temeljno načelo. V uvodni izjavi 12 je nato navedeno: „[…] [V] zvezi z načelom preglednosti pa je treba izboljšati informacije o izvrševanju proračuna in računovodstvu.“

26. Člen 30(3) kot del pobude za povečanje preglednosti določa:

27. Člen 53b(2)(d) določa, da države članice „z ustreznimi predpisi posameznih sektorjev in v skladu s členom 30(3) zagotovijo primerne naknadne letne objave upravičencev sredstev, ki izhajajo iz proračuna“.

11 – Glej Zeleno knjigo „Pobuda za preglednost v Evropi“, COM(2006) 194 konč., str. 3.

12 – Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L 248, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006 z dne 13. decembra 2006 (UL L 390, str. 1) in z Uredbo Sveta (ES) št. 1525/2007 z dne 17. decembra 2007 (UL L 343, str. 9).

13 – Glej opombo 5.

14 – Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2001 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 8, str. 1).

Financiranje SKP

31. Člen 2 ustanavlja EKJS in EKSRP in določa, da spadata oba v splošni del proračuna EU.

Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 [15]

28. Z Uredbo Sveta št. 1290/2005 so določena osnovna pravila za finančno upravljanje SKP in ustanovljena dva sklada, Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP). [16]

32. Členi 6, 7 in 11 določajo, da plačila izvršijo upravičencem plačilne agencije, ki so službe ali organi držav članic. Plačilne agencije morajo same zagotoviti, da zahtevki za pomoč izpolnjujejo pogoje iz določb, na podlagi katerih so odobreni.

29. V uvodni izjavi 36 je navedeno, da „[k]er se pri uporabi sistemov državnega nadzora in preverjanja skladnosti sporočajo tudi osebni podatki in poslovne skrivnosti, države članice in Komisija zagotovijo zaupnost tako prejetih informacij".

33. Člen 9 nalaga Komisiji in državam članicam obveznosti za zagotovitev učinkovite zaščite finančnih interesov Skupnosti. [17]

30. V členu 1 Uredbe Sveta št. 1290/2005 je pojasnjeno, da je njen predmet določiti „[…] pogoje in posebna pravila, ki se uporabljajo na področju financiranja odhodkov skupne kmetijske politike, vključno z odhodki za razvoj podeželja".

34. Člen 44 določa: „Države članice in Komisija sprejmejo vse potrebne ukrepe, da se zagotovi zaupnost informacij, posredovanih ali pridobljenih v okviru dejavnosti preverjanja in potrditve obračunov, izvedenih na podlagi te uredbe. Za te informacije se uporabljajo

15 – Uredba z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, str. 1).

16 – V teh sklepnih predlogih bom EKJS in EKSRP imenovala „sklada".

17 – Podrobne določbe so tudi v členih od 32 do 37, ki urejajo preverjanje skladnosti in nadzor s strani Komisije.

načela iz člena 8 [Uredbe Sveta (Euratom, ES) št. 2185/96 [18]]."

35. Uredba Sveta št. 1290/2005 je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1437/2007. [19] Razlog za spremembo je pojasnjen v uvodnih izjavah od 12 do 14 v preambuli Uredbe Sveta št. 1437/2007:

„(12) Treba je pojasniti pravno podlago za sprejetje podrobnih pravil za uporabo Uredbe (ES) št. 1290/2005. Zlasti bi Komisija morala sprejeti podrobna pravila uporabe v zvezi z objavo informacij o upravičencih skupne kmetijske politike, v zvezi z intervencijskimi ukrepi, kadar v skupni tržni ureditvi vsota na enoto ni bila določena, ter v zvezi z odobrenimi sredstvi, ki so bila prenesena za financiranje neposrednih plačil kmetovalcem, predvidenih v okviru skupne kmetijske politike.

(13) V okviru pregleda Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti, so bile z namenom izvajanja Pobude za preglednost v Evropi v navedeno uredbo vstavljene določbe o naknadni letni objavi upravičencev do sredstev iz proračuna. Z uredbami za posamezne sektorje se določi način takšne objave. Tako EKJS kot EKSRP sestavljata del splošnega proračuna Evropskih skupnosti in financirata odhodke v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in Komisijo. Zato bi bilo treba določiti pravila za objavo informacij o upravičencih navedenih skladov. Države članice bi v ta namen morale zagotoviti naknadno letno objavo upravičencev ter zneske, ki jih vsak upravičenec prejme iz posameznega sklada.

(14) Z dostopom javnosti do informacij se poveča preglednost uporabe sredstev Skupnosti v skupni kmetijski politiki in izboljša dobro finančno upravljanje navedenih sredstev, zlasti z okrepitvijo

18 – Uredba z dne 11. novembra 1996 o nadzoru in preverjanjih na kraju, ki jih opravlja Komisija za zaščito finančnih interesov Evropskih skupnosti v zvezi z goljufijami in drugimi nepravilnostmi (UL L 292, str. 2). Na splošno so ta načela, da so informacije, zbrane na podlagi te Uredbe, poslovna skrivnost in varovane tako, kot so podobne informacije varovane v skladu z nacionalno zakonodajo države, ki jih je prejela, in ustreznimi določbami, ki se uporabljajo za institucije EU. Zlasti mora Komisija zagotoviti, da pri izvajanju Uredbe njeni inšpektorji spoštujejo skupnostne in nacionalne določbe o varstvu osebnih podatkov, kot so določene v Direktivi 95/46 ES.

19 – Uredba z dne 26. novembra 2007 o spremembi Uredbe (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 322, str. 1).

javnega nadzora nad porabljenim denarjem. Glede na veliko težo zastavljenih ciljev je ob upoštevanju načela sorazmernosti in zahteve po varstvu osebnih podatkov upravičeno zagotoviti splošno objavo ustreznih informacij, saj to ne presega meja potrebnega v demokratični družbi, in preprečiti nepravilnosti. Ob upoštevanju mnenja Evropskega nadzornika za varstvo podatkov [20], je treba sprejeti določbo, na podlagi katere bodo upravičenci do sredstev obveščeni, da se omenjeni podatki lahko objavijo in da jih lahko obdelujejo revizijski in preiskovalni organi.[…]“

36. Dve spremembi, ki sta pomembni v obravnavani zadevi, sta člena 42, točka 8b, in 44a.

37. Člen 42 omogoča Komisiji sprejetje pravil za izvedbo Uredbe Sveta št. 1290/2005. Točka 8b določa, da Komisija sprejme:

„[P]odrobna pravila glede objave informacij o upravičencih iz člena 44a in praktičnih vidikih varstva posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v skladu z načeli, določenimi v zakonodaji Skupnosti o varstvu podatkov. Ta pravila zagotavljajo zlasti, da so upravičenci do sredstev obveščeni, da se zaradi varovanja finančnih interesov Skupnosti omenjeni podatki lahko objavijo in da jih lahko obdelujejo revizijski in preiskovalni organi, določajo pa tudi ustrezen trenutek za takšno informacijo.“

38. Člen 44a določa:

„V skladu s členom 53b(2)(d) Uredbe (ES, Euratom) št. 1605/2002 države članice zagotovijo naknadno letno objavo upravičencev EKJS in EKSPR ter zneske, ki jih vsak upravičenec prejme iz posameznega sklada.

Objava vsebuje vsaj naslednje podatke:

(a) za EKJS znesek, ki je razčlenjen na neposredna plačila v smislu člena 2(d) Uredbe (ES) št. 1782/2003, in druge odhodke;

20 – Mnenje z dne 10. aprila 2007 (UL C 134, str. 1).

(b) za EKSRP celotni znesek javnega financiranja na upravičenca.“

Uredba Komisije (ES) št. 259/2008 [21]

39. Preambula potrjuje, da je bila Uredba sprejeta po posvetovanju z evropskim nadzornikom za varstvo podatkov. [22]

40. V uvodni izjavi 2 je pojasnjeno, da je namen objave povečati preglednost glede uporabe skladov EU in izboljšati njihovo dobro finančno poslovodenje.

41. V uvodni izjavi 3 je navedeno, da je treba v ta namen „[…] določiti minimalne zahteve glede vsebine objave. V teh zahtevah se ne sme zahtevati več, kot je v demokratični družbi potrebno za dosego zastavljenih ciljev […]“

42. V uvodni izjavi 5 je navedeno, da „[…] za dosego cilja preglednosti ni treba, da informacije ostanejo na voljo neomejen čas, […] treba [je] določiti smiselno obdobje razpoložljivosti objavljenih informacij […]“

43. V uvodni izjavi 6 je navedeno: „Zagotavljanje dostopnosti teh informacij za javnost povečuje preglednost glede porabe sredstev Skupnosti v skupni kmetijski politiki in izboljšuje finančno poslovodenje teh sredstev, zlasti s krepitvijo javne kontrole porabljenega denarja. Zaradi izredno velikega pomena zastavljenih ciljev je glede na načelo sorazmernosti in zahtevo po varovanju osebnih podatkov upravičeno, da se zagotovi splošna objava zadevnih informacij, saj se s tem ne razkrije več, kot je potrebno v demokratični družbi in kot je potrebno za preprečevanje nepravilnosti […]“

44. Člen 1(1) Uredbe Komisije št. 259/2008 določa, da objavljene informacije o upravičencih do sredstev vključujejo te informacije:

„(a) ime in priimek, kadar so upravičenci fizične osebe;

21 – Uredba Komisije (ES) št. 259/2008 z dne 18. marca 2008 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 glede objavljanja informacij o upravičencih do sredstev iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 76, str. 28).

22 – Rezultati posvetovanja niso objavljeni na spletni strani Evropskega nadzornika za varstvo podatkov.

(b) celotno pravno ime, kadar so upravičenci pravne osebe;

(c) celotno ime združenja, kakršno je registrirano ali drugače uradno priznano, kadar so upravičenci združenja fizičnih ali pravnih oseb brez lastne pravne osebnosti;

(d) občina, v kateri upravičenec prebiva ali je registriran, in poštna številka ali del poštne številke, ki določa občino, kadar je ta poštna številka na voljo;

(e) za Evropski kmetijski jamstveni sklad, v nadaljevanju EKJS, znesek neposrednih plačil v smislu člena 2(d) Uredbe (ES) št. 1782/2003, ki ga je vsak upravičenec prejel v zadevnem poslovnem letu;

(f) za EKJS znesek plačil, ki niso tista iz točke (e) in ki jih je prejel vsak upravičenec v zadevnem poslovnem letu;

(g) za Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja, v nadaljevanju EKSRP, celotni znesek javnih sredstev, ki jih je prejel vsak upravičenec v zadevnem poslovnem letu in ki obsega prispevek Skupnosti in tudi nacionalni prispevek;

(h) vsota zneskov iz točk (e), (f) in (g), ki jih je prejel vsak upravičenec v zadevnem poslovnem letu;

(i) valuta teh zneskov."

45. Člen 1(2) dovoljuje državam članicam, da objavijo informacije, ki so podrobnejše od tistih iz člena 1(1).

46. Člen 2 določa, da se „[i]nformacije iz člena 1 […] za vsako državo članico objavijo na eni sami spletni strani in so dostopne z iskalnim orodjem, ki uporabnikom omogoča iskanje upravičencev po imenu, občini, prejetih zneskih iz točk (e), (f), (g) in (h) člena 1 ali kombinaciji teh meril in pridobitev ustreznih informacij kot eno samo zbirko podatkov".

47. Člen 3 določa, da se informacije o upravičencih objavijo vsako leto najpozneje 30. aprila za preteklo poslovno leto in ostanejo na voljo na spletni strani dve leti po datumu njihove začetne objave.

48. Člen 4 določa:

„1. Države članice obvestijo upravičence, da bodo njihovi podatki objavljeni v skladu z Uredbo (ES) št. 1290/2005 in to uredbo in da jih lahko obdelujejo revizijski in preiskovalni organi Skupnosti in držav članic z namenom varovanja finančnih interesov Skupnosti.

2. V primeru osebnih podatkov se informacije, navedene v odstavku 1, zagotovijo v skladu z zahtevami Direktive 95/46/ES, pri čemer morajo biti upravičenci obveščeni o svojih pravicah, ki jih imajo kot prizadete osebe v skladu z navedeno direktivo in o postopkih, ki se nanašajo na uveljavljanje teh pravic.

3. Informacije iz odstavkov 1 in 2 se dostavijo upravičencem tako, da se vključijo na formularje za zahtevke za sredstva iz EKJS in EKSRP, ali pa na drug način v trenutku zbiranja podatkov.[…]“

49. Člen 5 nalaga Komisiji, da v okviru svojega osrednjega interne[tne]ga naslova vzpostavi in vzdržuje spletno stran Skupnosti, ki vsebuje povezave na spletne strani držav članic.

Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

50. Tožeči stranki v obravnavanih zadevah sta civilnopravna družba (Volker und Markus Schecke GbR: zadeva C-92/09) in posameznik (Hartmut Eifert: zadeva C-93/09), ki vodita vsak svoje kmetijsko podjetje. Obe tožeči stranki ugovarjata objavi podrobnosti, ki ju zadevajo kot prejemnika kmetijskih subvencij v skladu z Uredbo Komisije št. 259/2008. Družbi Volker and Markus Schecke GbR je bil 31. decembra 2008 odobren znesek 64.623,65 EUR. H. Eifertu je bil 5. decembra 2008 odobren znesek 6110,11 EUR za podporo kmetijstva na zapostavljenem območju.

51. Prijavni obrazci za sredstva so vsebovali to obvestilo: „Seznanjen sem, da člen 44a Uredbe (ES) št. 1290/2005 nalaga objavo informacij o upravičencih EKJS in EKSRP ter o zneskih, ki jih prejme posamezen upravičenec. Objava se nanaša na vse zaprošene ukrepe v okviru enotnega zahtevka, ki je

za namene člena 11 Uredbe Komisije (ES) št. 796/2004 [23] en zahtevek, in se izvrši letno najpozneje do 31. marca naslednjega leta."

52. Imena upravičencev, njihove občine, poštne številke in odobreni zneski so na voljo na spletni strani [24] Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (v nadaljevanju: BfLE) (zvezna agencija za kmetijstvo in prehrano), ki je zainteresirana stranka v nacionalnem postopku. Spletna stran vsebuje iskalnik, ki omogoča uporabnikom, da samo z izpolnitvijo enega polja (na primer poštne številke) pridobijo ustrezen seznam upravičencev do sredstev iz EKJS in EKSRP. Obvestilo o varovanju osebnih podatkov, ki je objavljeno kot del informacij na spletni strani, vsebuje izjavo: „Ob vsakem dostopu do strežnika se shranijo podatki za statistične in varnostne namene. Za omejeno časovno obdobje se shranijo IP-naslov ponudnika internetnih storitev, datum in čas ter podrobnosti o dostopanih straneh. Podatki se uporabljajo le za izboljšanje spletne strani in niso posredovani tretjim osebam ali obdelani na način, ki bi omogočil ugotovitev identitete uporabnikov."

53. Družba Volker und Markus Schecke GbR in H. Eifert sta sprožila postopek proti Land Hessen 26. septembra in 18. decembra 2008. Oba sta zahtevala izdajo sklepa, ki bi prepovedal objavo njunih osebnih podatkov kot upravičencev do sredstev, prejetih iz skladov.

54. Tožeči stranki menita, da člen 44a Uredbe Sveta št. 1290/2005 krši pravo EU o varstvu osebnih podatkov. Informacije, ki so objavljene na spletni strani, so osebni podatki in ni prevladujočega javnega interesa, ki upravičuje ta poseg v njune pravice.

55. Land Hessen zatrjuje, da obveznost držav članic, da objavijo te podatke na spletu, izhaja iz člena 44a Uredbe Sveta št. 1290/2005 v zvezi z Uredbo Komisije št. 259/2008. Meni, da so te določbe gotovo veljavne. Podan je prevladujoč javni interes za objavo, ki omogoča preglednost glede porabe za kmetijstvo in preprečevanje nepravilnosti. Poleg tega ne presega tega, kar je nujno v demokratični družbi. Poleg tega sta bili tožeči stranki v prijavnem obrazcu obveščeni, da so javni organi dolžni objaviti njune osebne podatke in da

23 – Uredba z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike ter o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete (UL L 141, str. 18).

24 – http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de.

pomeni vložitev prijavnega obrazca privolitev v tako objavo za namene člena 7(a) Direktive 95/46. Land Hessen zatrjuje, da bi se tožeči stranki lahko izognili objavi, če bi se odpovedali pomoči.

56. Predložitveno sodišče meni, da je zadeva tožečih strank odvisna od veljavnosti členov 42, točka 8b, in 44a Uredbe Sveta št. 1290/2005 in Uredbe Komisije št. 259/2008. Če ti ukrepi niso veljavni, obdelava podatkov s strani BfLE ni zakonita in zato je treba odobriti prepoved, ki jo zahtevata tožeči stranki.

57. Poleg tega je predložitveno sodišče opredelilo več tehničnih vprašanj, povezanih z vprašanjem skladnosti zahteve po objavi osebnih podatkov upravičencev, ki prejmejo sredstva iz EKJS in EKSRP, z določenimi vidiki zakonodaje EU o varstvu podatkov, zlasti direktivama 95/46 in 2006/24.

58. Nacionalno sodišče je zato prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali člena 42, točka 8b, in 44a [Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005], dodane z [Uredbo Sveta (ES) št. 1437/2007], nista veljavna?

2. Ali Uredba Komisije (ES) št. 259/2008

(a) ni veljavna ali

(b) je veljavna samo zato, ker ni veljavna [Direktiva 2006/24/ES]?

Če so predpisi, navedeni v prvem ali drugem vprašanju, veljavni:

3. Ali je treba drugo alineo člena 18(2) Direktive [95/46/ES] razlagati tako, da se smejo informacije na podlagi [Uredbe Komisije (ES) št. 259/2008] objaviti šele, ko je opravljen postopek, določen v tem členu, ki nadomešča uradno obveščanje nadzornega organa?

4. Ali je treba člen 20 Direktive [95/46/ES] razlagati tako, da se smejo informacije na podlagi [Uredbe Komisije (ES) št. 259/2008] objaviti šele po predhodnem preverjanju, ki ga za tak primer določa nacionalna zakonodaja?

5. Če je odgovor na četrto vprašanje pritrdilen: Ali je treba člen 20 Direktive [95/46/ES] razlagati tako, da predhodno preverjanje ni veljavno, če je potekalo na podlagi registra iz druge alinee člena 18(2) te direktive, ki ne vsebuje ene od predpisanih informacij?

6. Ali je treba člen 7 – in v obravnavani zadevi zlasti člen 7(e) – [Direktive 95/46/ES] razlagati tako, da nasprotuje praksi shranjevanja IP-naslovov uporabnikov domačih strani brez njihove izrecne privolitve?“

59. Pisna stališča so bila predložena v imenu družbe Volker und Markus Schecke GbR, Land Hessen, grške, nizozemske in švedske vlade, Sveta in Komisije, pri čemer so vsi (razen nizozemske vlade) podali ustna stališča na obravnavi 2. februarja 2010.

Presoja

60. Šest vprašanj za predhodno odločanje je mogoče razdeliti na več podrazredov.

61. Prvo vprašanje in točka (a) drugega vprašanja sta jedro predloga za predhodno odločanje. Z njima predložitveno sodišče sprašuje glede veljavnosti zakonodaje Skupnosti, ki nalaga obvezno objavo določenih podatkov o upravičencih EKJS in EKSRP na spletu. Ti vprašanji bom obravnavala najprej, po več uvodnih ugotovitvah.

62. V nadaljevanju predložitveno sodišče zastavlja tri podrobna vprašanja v zvezi z določbami Direktive 95/46, ki urejajo uradno sporočanje postopkov obdelave (tretje, četrto in peto vprašanje). Če se Sodišče strinja z odgovori, ki jih bom predlagala na prvo vprašanje in točko (a) drugega vprašanja, obravnava teh vprašanj (strogo gledano) ne bo potrebna. Če se Sodišče ne bi strinjalo z menoj, bom ta vprašanja obravnavala na kratko.

63. Na koncu predložitveno sodišče zastavlja dve vprašanji, ki se nanašata na „uporabnike“ podatkov, dostopnih na spletu, in razlago Direktive 2006/24 (točka (b) drugega vprašanja in šesto vprašanje). Iz razlogov, ki jih bom navedla v nadaljevanju, menim, da sta ti dve vprašanji nedopustni.

Prvo vprašanje in točka (a) drugega vprašanja

imenovala „Strasbourško sodišče“). [26] Zdi se mi nepredstavljivo, da bi Sodišče sekundarno zakonodajo EU, ki bi nasprotovala temeljnim pravicam na splošno ali konkretno EKČP ali Listini, potrdilo kot veljavno. [27]

Uvodne ugotovitve

– Uvod

64. Ne bom zapravljala ne časa ne prostora za obsežno razlago o pomenu temeljnih pravic v pravnem redu Evropske unije. Temeljne pravice so že več let najpomembnejši del tega pravnega reda. [25] EKČP uživa poseben položaj kot vir teh pravic in Sodišče zlasti upošteva sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (ki ga bom zaradi jedrnatosti

65. Začenjam kratko predstavitev konkurenčnih ciljev, ki jih je treba tehtati v obravnavani zadevi: pravica dostopa do informacij v interesu preglednosti, na eni strani, ter pravica do zasebnosti in do varstva osebnih podatkov, na drugi strani. Nato bom obravnavala poseben ugovor, ki je bil podan zoper tožeči stranki, ki se sklicujeta na pravice, ki bi jih sicer uživali (do zasebnosti in/ali do varstva osebnih podatkov) – in sicer da sta s podpisom zahtevkov za sredstva SKP privolili v izpodbijano objavo.

25 – Sodna praksa Sodišča izhaja vse od leta 1969, glej na primer sodbi z dne 12. novembra 1969 v zadevi Stauder (29/69, Recueil, str. 419, točka 7) in z dne 17. decembra 1970 v zadevi Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Recueil, str. 1125, točka 4). Za novejše, glej sodbi z dne 20. maja 2003 v združenih zadevah Österreichischer Rundfunk in drugi (v nadaljevanju: ORF) (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, Recueil, str. I-4989, točki 68 in 69) in z dne 29. januarja 2008 v zadevi Promusicae (C-275/06, ZOdl., str. I-271, točka 62).

26 – Glej sodbi z dne 15. oktobra 2002 v združenih zadevah Limburgse Vinyl Maatschappij in drugi proti Komisiji (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P in C-254/99 P, Recueil, str. I-8375, točka 274) in z dne 29. junija 2006 v zadevi Komisija proti SGL Carbon (C-301/04 P, ZOdl., str. I-5915, točka 43). Glej tudi sodbo z dne 16. decembra 2008 v zadevi Satakunnan Markkinapörssi Oy in Satamedia Oy (C-73/07, ZOdl., str. I-9831) in zlasti sklepne predloge generalne pravobranilke Kokott, točka 37.

27 – V sodbi z dne 30. julija 1996 v zadevi Bosphorus (C-84/95, Recueil, str. I-3953) v točki 53 sklepnih predlogov je generalni pravobranilec Jacobs navedel, da je „[s]poštovanje temeljnih pravic […] pogoj za zakonitost aktov Skupnosti […]“

– Preglednost in posredovanje informacij

66. Pomen preglednosti je v pravu EU trdno uveljavljen. Člen 1 EU navaja, da se odločitve sprejemajo „čim bolj javno“. [28] Sodišče je opisalo namen načela preglednosti kot dati državljanom najširši mogoč dostop do informacij zaradi okrepitve demokratične narave institucij in javne uprave. [29] Posredovanje podatkov o prejemnikih sredstev EU na podlagi deljenega upravljanja javnosti je eden od posebnih ukrepov, opredeljenih v PPE. [30] Na ravni politike je bila torej preglednost priznana kot bistven sestavni element demokratične javne uprave.

67. Manj jasno je, ali je preglednost splošno načelo prava EU [31] ali celo temeljna pravica. Koncept preglednosti in njen položaj v pravu EU je bil oblikovan v zadevah v zvezi z dostopom do dokumentov. [32] V sklepnih predlogih v zadevi Hautala [33] je generalni pravobranilec Léger opisal preglednost postopka odločanja v kontekstu dajanja javnosti najširši mogoč dostop do dokumentov kot temeljno pravico. Vendar pa Sodišče te točke ni izrecno obravnavalo. V sodbi Interporc [34] Sodišče ni sprejelo trditev tožeče stranke, da je preglednost splošno načelo prava EU, ki bi imelo prednost pred Sklepom 94/90/ESPJ, ES, Euratom, [35] pravnim instrumentom, na katerega je Komisija oprla odločitev o zavrnitvi dostopa do dokumentov. [36] To točko bom namenoma pustila odprto, ker v tej zadevi o njej ni treba odločiti. Razlog za to je, da opredelitev določenega cilja kot temeljne pravice ni pogoj za uvrstitev tega cilja med izjeme iz člena 8(2) EKČP.

28 – Člen 6(1) EU določa, da temelji EU na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam.

29 – Sodba z dne 6. decembra 2001 v zadevi Svet proti Hautala (C-353/99 P, Recueil, str. I-9565, točka 24) in točka 52 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Légerja.

30 – Glej točko 23 zgoraj.

31 – Vsekakor nekateri komentatorji štejejo, da preglednost spada v to kategorijo: glej na primer K. Lenaerts, „In the Union we trust: trust – enhancing principles of Community Law“, v: *Common Market Law Review* 2004, str. 317, in Craig in de Búrca, *EU Law text, cases and materials*, 4. izd., 2007, str. 567. Vendar Sodišče še ni dokončno odločilo o zadevi.

32 – Glej zlasti sodbo z dne 30 aprila 1996 v zadevi Nizozemska proti Svetu (C-58/94, Recueil, str. I-2169, točka 35); zgoraj v opombi 29 navedeno sodbo v zadevi Hautala, (v kateri je Sodišče obravnavalo pritožbo Sveta zoper sodbo Splošnega sodišča, ki je razveljavila sklep Sveta o zavrnitvi dostopa do poročila delovne skupine Sveta o izvozu orožja), točka 22, in sodbo z dne 6. marca 2003 v zadevi Interporc proti Komisiji (C-41/00 P, Recueil, str. I-2125, točke od 38 do 43).

33 – Navedena v opombi 29, točki 76 in 77.

34 – Navedena v opombi 32.

35 – Sklep Komisije z dne 8. februarja 1994 o dostopu javnosti do dokumentov Komisije (UL L 46, str. 58).

36 – V opombi 32 navedena sodba Interporc, točka 43; glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Légerja v točki 80.

68. Zdi se, da nacionalno sodišče dvomi, ali je lahko preglednost sama po sebi cilj, saj jo vidi le kot opis izpodbijanih ukrepov. Ti dvomi se mi ne zdijo utemeljeni. Čeprav popolnoma drži, da preglednost ni „pravica“ v smislu nečesa, kar je izrecno našteto v klasičnem besedilu EKČP, je bila preglednost (zelo jasno) sprejeta kot zaželen in nujen cilj v demokratični družbi. Nanjo se izrecno sklicuje Listina – veliko sodobnejše demokratično naštevanje temeljnih pravic. [37] Moje izhodišče je torej, da je ukrep, ki je sprejet v interesu preglednosti, ukrep, sprejet zaradi zasledovanja demokratično zaželenega cilja.

69. Preglednost mora biti že po naravi odprt koncept. Njen namen je spodbujati odprtost v demokratični družbi. Preglednost lahko pripomore k varstvu državljanov pred samovoljno zlorabo pooblastil. Splošneje, zagotovitev širokega dostopa do informacij, da bi dosegli obveščeno javno in demokratično razpravo, omogoča državljanom izvajanje učinkovitega nadzora nad tem, kako javne oblasti izvršujejo pooblastila, ki so jim jih podelili ti državljani. Pri preglednosti gre torej za nadzor javnosti nad javnimi institucijami. Kolikor pomeni večja preglednost v enaki meri večjo odprtost in večjo demokratično odgovornost, je večja preglednost (in ne manjša) praviloma dobrodošla.

70. Vendar je treba včasih (kot v obravnavani zadevi) preglednost tehtati glede na drug konkurenčen cilj. V tem obsegu absolutna preglednost ni nujno absolutno dobro. Ne velja vedno „čim več, tem boljše“. Tako „največja preglednost v javnem interesu“ ne more postati mantra, ki bi upravičevala prevlado nad individualnimi pravicami. V obravnavani zadevi je, da bi ugotovili, ali je bilo doseženo ustrezno ravnovesje med preglednostjo na eni strani ter zasebnostjo in varstvom osebnih podatkov na drugi strani, treba natančno preučiti, kaj naj bi preglednost dosegla v posebnem kontekstu SKP.

37 – Listina takrat, ko je bila vložena tožba v postopku v glavni stvari, ni bila zavezujoča: glej, podobno, sodbo z dne 27. junija 2006 v zadevi Evropski parlament proti Svetu (C-540/03, ZOdl., str. I-5769, točka 38). Po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe s 1. decembrom 2009 ima Listina pravno veljavo primarnega prava (člen 6(1) EU).

– Pravici do zasebnosti in varstva osebnih podatkov

71. V obravnavani zadevi se navajata dve pravici: klasična pravica (varstvo zasebnosti na podlagi člena 8 EKČP) in sodobnejša pravica (določbe Konvencije št. 108 glede varstva osebnih podatkov). V Listini so podobne pravice opredeljene v členih 7 in 8. Sodišče je priznalo tesno povezavo med temeljnima pravicama do zasebnosti in varstva podatkov. [38]

72. Strasbourško sodišče je že odločilo, da se pravna oseba (kot tudi posameznik) lahko sklicuje na člen 8 EKČP [39] in da je njena zaščita razširjena na poklicne in poslovne dejavnosti. [40] Tako se pravici do zasebnosti in varstva podatkov na prvi pogled uporabljata za obe tožeči stranki v nacionalnem postopku (glede na vsebino teh pravic ne bi bilo smiselno trditi, da se pravna oseba lahko sklicuje na člen 8 EKČP, vendar ne na Konvencijo št. 108). Strasbourško sodišče je odločilo tudi, da zasebno življenje vključuje osebno identiteto, kot je posameznikovo ime, [41] in da je varstvo osebnih podatkov zelo pomembno za posameznikovo uživanje pravice do spoštovanja zasebnosti. [42]

73. Kot številne klasične pravice EKČP tudi pravica do zasebnosti ni absolutna pravica. Člen 8(2) EKČP izrecno priznava možnost izjem od te pravice, člen 9 Konvencije št. 108 pa v zvezi s pravico do varstva osebnih podatkov. Člen 52 Listine prav tako določa (na splošno)

38 – Glej v opombi 25 navedeno sodbo Promusicae, točka 63, in točko 51 sklepnih predlogov generalne pravobranilke Kokkot; glej novejše sklepne predloge generalnega pravobranilca Ruiza Jaraba Colomerja v zadevi Rijkeboer (sodba z dne 7. maja 2009, C-553/07, ZOdl., str. I-3889), točke od 18 do 20. Povezava med zasebnostjo in varstvom osebnih podatkov je izražena tudi v uvodnih izjavah od 10 do 12 in v členu 1(1) Direktive 95/46. V tem smislu glej tudi sodbo nemškega Bundesverfassungsgericht (zvezno ustavno sodišče) z dne 15. decembra 1983 („Volkszählungsurteil", 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, BVerfGE 65, 1) in novejšo sodbo z dne 2. marca 2010 (1 BvR 256, 263, 586/08), obe dostopni na www.bundesverfassungsgericht.de.

39 – Glej sodbo ESČP z dne 16. decembra 1992 v zadevi Niemietz proti Nemčiji (Series A št. 251-B, točke od 29 do 31).

40 – Glej sodbi ESČP z zadevi Colas Est in drugi proti Franciji, pritožba št. 37971/97, Reports of Judgments and Decisions 2002-III, točka 41) in v zadevi Peck proti Združenemu kraljestvu, pritožba št. 44647/98, Reports of Judgments and Decisions 2003-I, točka 57. V okviru sodne prakse Sodišča glej sodbo z dne 14. februarja 2008 v zadevi Varec (C-450/06, ZOdl., str. I-581, točka 48).

41 – Glej sodbo ESČP v zadevi Von Hannover proti Nemčiji (pritožba št. 59320/00, Reports of Judgments and Decisions 2004-VI, točka 50 in tam navedena sodna praksa) in sodbo ESČP z dne 28. aprila 2009 v zadevi Karakó proti Madžarski (pritožba št. 39311/05, točka 21).

42 – Glej sodbo ESČP z dne 4. decembra 2008 v zadevi S & Marper proti Združenemu kraljestvu [GC] (pritožbi št. 30562/04 in 30566/04, točka 103).

podobna merila, ki če so izpolnjena, dovoljujejo izjeme (ali odstop) od pravic v Listini.

– Ali „privolitev“ v objavo preprečuje poznejše sklicevanje na zatrjevane pravice?

74. Land Hessen v predlogu za sprejetje predhodne odločbe in pisnih stališčih obravnava vprašanje, ali dejstvo, da sta bili tožeči stranki na prijavnem obrazcu za podporo SKP obveščeni, da bodo njuni podatki obdelani in sta kljub temu podpisali prijavni obrazec, pomeni, da pozneje ne moreta oporekati objavi. V okviru te obravnave se oblikujeta dve različni vprašanji: (a) ali sta tožeči stranki dali „nedvoumno“ privolitev v smislu člena 7(a) Direktive 95/46 (tako, da je bila „prostovoljno dan[a] posebn[a] in informiran[a] izjav[a] volje“ v smislu opredelitve v členu 2(h) te direktive), zaradi česar je na podlagi te privolitve obdelava njunih podatkov zakonita; (b) ali se zaradi katerega koli načela upravnega prava EU ne moreta sklicevati na pravice, ki bi jih sicer uživali?

75. V zvezi s prvo točko je na obravnavi v odgovor na neposredno vprašanje Sodišča predstavnik Komisije izrecno potrdil, da ta se organ *ni* nameraval opreti na privolitev v smislu člena 7(a) Direktive, temveč se je oprl izključno na določbe člena 7(c) (da je obdelava „potrebna za skladnost z zakonsko obveznostjo, ki velja za upravljavca“). Svet ni poskušal trditi nasprotno.

76. Komisija s sklicevanjem na člen 7(c) Direktive 95/46 zatrjuje, da sta pravni obveznosti, na podlagi katerih so podatki upravičencev, ki prejmejo sredstva iz EKJS in EKSRP, obdelani (člen 44a Uredbe Sveta št. 1290/2005 in zlasti Uredba Komisije št. 259/2008), veljavni. Vendar ta podlaga za utemeljitev odpade, če katera od določb ali obe določbi ne bi bili veljavni. Pravne obveznosti upravljavca, da obdela podatke, ne bi bilo več. V postopku, v katerem je sporna prav veljavnost določb, ki nalagajo pravno obveznost, je argument krožen. Ne bom ga dalje obravnavala. Raje se bom vrnila na vprašanje privolitve.

77. Ali sta tožeči stranki s podpisom prijavnega obrazca dali nedvoumno privolitev? Njun zastopnik je zatrjeval, da je natančno

besedilo obrazca SKP [43] pomenilo, da podpis izraža samo seznanjenost s tem, da bo prišlo do objave, in ne privolitev v tako objavo. Po podrobnejšem pregledu ima ta precej tehnični argument dejansko veljavo.

78. V prijavnem obrazcu se res govori o „objavi informacij o upravičencih EKJS in EKSRP in o zneskih, ki jih prejme posamezen upravičenec," ter se sklicuje na člen 44a Uredbe Sveta št. 1290/2005 (in, za dobro mero, na člen 11 Uredbe Komisije št. 796/2005). Gledano ločeno, to pomeni, brano *brez* celotnega besedila ne le Uredbe Sveta št. 1290/2005, temveč tudi *Uredbe Komisije št. 259/2008*, iz prijavnega obrazca ni nedvoumno jasno, da prosilec privoli v objavo svojega imena, občine prebivališča (in če je mogoče, poštne številke) in zneskov, ki jih prejme iz EKJS in/ali EKSRP. Prosilec bi se zavedal, da je to resnični pomen njegove privolitve v objavo le, če bi vedel, kaj določa člen 1(1) Uredbe št. 259/2008. Samo ta določba natančno opredeljuje vsebino objave. Vendar Uredba št. 259/2008 ni omenjena v obvestilu na obrazcu niti ni mogoče o njenem obstoju sklepati na podlagi branja besedila katere koli od obeh uredb, na kateri se sklicuje prijavni obrazec.

79. Člen 7 Direktive 95/46 izključujoče našteva stroge pogoje, na podlagi katerih je mogoča obdelava podatkov. Člen 7(a) nalaga, da mora dati posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, „nedvoumno" privolitev. Potrditi predhodno obvestilo, da bo prišlo do neke vrste objave, ni isto kot dati „nedvoumno" privolitev v posebno vrsto podrobne objave. Tega prav tako ni mogoče ustrezno opisati kot „prostovoljno dana *posebna izjava*" prosilčeve *volje* v skladu z opredelitvijo privolitve posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, iz člena 2(h). Tako menim, da tožeči stranki nista privolili v obdelavo (to v obravnavani zadevi pomeni v objavo) svojih podatkov v smislu člena 7(a) Direktive 95/46.

80. Kljub navedenemu tehnični argument na dolgi rok ni zelo pomemben. Tudi če bi ga v obravnavani zadevi potrdili, bi bil v prihodnosti lahko brez težav ovržen s preoblikovanjem besedila obrazca in z omembo Uredbe Komisije št. 259/2008 tako, da bi bila privolitev posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, dokaj nedvoumna. Zato je treba obravnavati drugo točko.

43 – V celoti opredeljeno v točki 51 zgoraj.

81. Člen 7 Direktive 95/46 določa okvir, znotraj katerega je lahko obdelava osebnih podatkov v državi članici zakonita.[44] Izraža člen 8(2) Listine, ki določa, da se morajo osebni podatki obdelovati pošteno, in „na podlagi privolitve prizadete osebe“ (ali na drugi legitimni podlagi, določeni z zakonom). Člen 7(a) Direktive dodaja nadaljnji pogoj, da mora biti privolitev „nedvoumna“. Znotraj tega okvira se zdi, da je treba, najprej, nujno preučiti naravo zatrjevane privolitve in da mora biti prosilcu omogočeno, da zatrjuje, da se kljub prostovoljno dani privolitvi od njega ne bi smelo zahtevati, da se odreče prizadeti pravici, ali da privolitev ni bila dana prostovoljno.

82. Prva možnost ne zahteva nadaljnje obravnave. Kar zadeva drugo, bi bila pripravljena sprejeti, da precejšnja ekonomska prisila zadošča, da privolitev ni prostovoljna (in tako ne „prostovoljno dana“ v smislu člena 2(h) Direktive 95/46).

83. Ali je v obravnavani zadevi res obstajala taka prisila, je dejansko vprašanje, na katero mora odgovoriti nacionalno sodišče. Omembe vredno pa je, da je med obravnavo zastopnik tožečih strank navedel, ne da bi mu oporekala katera koli institucija, da lahko sredstva iz SKP pomenijo med 30 % in 70 % kmetovega dohodka.

84. Kot mogoč nasprotni primer je bil (s strani Sodišča) podan položaj, v katerem nekdo zaprosi banko za posojilo: ali lahko izbira, ali bo sprejel posojilo na podlagi ponujenih pogojev? Ne glede na dejansko stopnjo komercialne izbire, ki jo ima prosilec na odprtem trgu, je v obravnavani zadevi le ena „banka“, ki podeljuje podporna sredstva, ki jih Evropska unija šteje za ustrezna in upravičena za podelitev kmetom. Zatrjevano je bilo, da dejansko v praksi za mnogo kmetov, ki zaprosijo za sredstva SKP, ni alternative SKP. Da bi lahko uspešno vodili male in srednje velike kmetije, s katerimi ustvarjajo dovolj prihodka zase in za svoje družine, se opirajo na ta sredstva. Ponovno pa je to dejansko vprašanje, ki je v izključni pristojnosti nacionalnega sodišča.

44 – Člen 5 Uredbe (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 L 8, str. 1) določa enakovredno zaščito glede obdelave podatkov s strani institucij.

85. Kljub temu menim, da na načelni ravni od osebe, ki se prijavi za sredstva javnega organa, kot je Evropska unija (ne glede na to, ali Unija deluje samostojno ali skupaj z državami članicami), ni mogoče zahtevati, le kot pogoj za pridobitev teh sredstev, da se odpove temeljni pravici, na podlagi katere bi sicer uživala zaščito.

86. V teh okoliščinah menim, da tožečima strankama *ni* onemogočeno, da bi se sklicevali na pravico do varstva osebnih podatkov (ali na podlagi Direktive 95/46 ali Konvencije št. 108), ker sta podpisali prijavni obrazec za sredstva SKP. Tako mora Sodišče v nadaljevanju preučiti vprašanja, ki so jedro obravnavane zadeve.

Presoja

87. Jasno je, da mora Sodišče obravnavati prvo vprašanje in točko (a) drugega vprašanja v okviru niza analitičnih faz (z nekaterimi je mogoče opraviti dokaj hitro).[45] Ker temelji tožba pred nacionalnim sodiščem na domnevni kršitvi pravic tožečih strank do zasebnosti in varstva osebnih podatkov, morata biti ti pravici (in ne pravica do preglednosti) izhodišče. Ali je prišlo do posega v pravici do zasebnosti in varstva osebnih podatkov? Če je odgovor pritrdilen, ali je poseg „v skladu s zakonom“? Ali je (v načelu) „nujen v demokratični družbi“, ker ustreza nujni družbeni potrebi? Ali je sorazmeren? Odgovor na zadnje vprašanje vključuje jasno in natančno opredelitev cilja izpodbijanega ukrepa, preučitev, ali so izbrani posebni ukrepi (z določeno *stopnjo posega v pravice, ki jih vključujejo*) ustrezni za dosego tega cilja in preverjanje, da ne gre čez to, kar je nujno.

45 – Glej analizo Sodišča v sodbi ÖRF, navedena zgoraj v opombi 25; v skladu z ustaljeno sodno prakso Strasbourškega sodišča so pogoji kumulativni: glej na primer sodbo ESČP z dne 16. februarja 2000 v zadevi Amann proti Švici (pritožba št. 27798/95, Reports of Judgments and Decisions 2000-II, točka 80). Izjeme v členu 8(2) EKČP je treba razlagati ozko, potreba zanje pa mora biti v danem primeru prepričljivo izkazana: glej sodbo z dne 25. februarja 1993 v zadevi Funke proti Franciji, Series A št. 256-A in tam navedena sodna praksa, in sodba v zadevi Buck proti Nemčiji (pritožba št. 41604/98, Reports of Judgments and Decisions [2005]-IV, točka 37.

– Ali je prišlo do posega v zavarovano pravico?

88. Svet in Komisija se strinjata, da obravnavana zakonodaja povzroča poseg v pravico tožečih strank do zasebnosti, vendar menita, da je manj resen kot poseg, ki ga je presojalo Sodišče v sodbi ÖRF. [46] Kljub temu Komisija zatrjuje, da je zakonodaja skladna s temeljno pravico do varstva osebnih podatkov. Svet se o tem vprašanju ne izreče.

89. Menim, da izpodbijani ukrep očitno posega v pravici tožečih strank do zasebnosti in varstva osebnih podatkov.

90. V sodbi ÖRF so bile osebe javnega prava, ki so bile pod nadzorom Rechnungshof (avstrijsko računsko sodišče), temu zavezane sporočati plače in pokojnine, ki presegajo določen znesek in so izplačane njihovim zaposlenim in upokojencem, ter imena upravičencev. Te informacije so bile uporabljene za pripravo letnega poročila, ki je bilo predloženo Nationalrat, Bundesrat in Landtage (spodnjemu in zgornjemu domu zveznega parlamenta in deželnim parlamentom) ter dano na voljo širši javnosti. Sodišče je ugotovilo, da se uporablja Direktiva 95/46; sprejelo je, da je posredovanje podatkov glede plačil s strani delodajalca tretji osebi poseg v pravico do zasebnosti iz člena 8 EKČP in v nadaljevanju presojalo, ali je bil poseg upravičen.

91. V sodbi Satakunnan Markkinapörssi [47] so bili podatki, na katere so se nanašala vprašanja, priimek in ime določenih fizičnih oseb, katerih dohodek je presegal določene pragove ter, na približek 100 EUR, znesek njihovega dohodka od dela in iz kapitala ter podrobnosti glede obdavčenja njihovega premoženja. Podatki, ki jih je časopis lahko pridobil od finskih davčnih organov na podlagi nacionalne zakonodaje o dostopu javnosti do informacij, so bili opredeljeni v obliki abecednega seznama ter urejeni glede na občino in vrsto dohodka. Posameznik je kljub temu lahko zahteval odstranitev svojih podatkov s seznama. Podatki so bili očitno „osebni podatki“, ki so bili „obdelani“ v smislu Direktive 95/46.

46 – Navedena v opombi 25 in obravnavana v točki 90 spodaj.

47 – V opombi 26 navedena sodba C-73/07.

Če Sodišče ne bi odločilo, da se sporne dejavnosti izvajajo „zgolj v novinarske namene“ v smislu odstopa iz člena 9 Direktive, bi bile te dejavnosti nezakonita kršitev pravic posameznikov do zasebnosti in varstva njihovih osebnih podatkov.

za predhodno odločanje s povpraševanjem po veljavnosti teh ukrepov v bistvenem ugotoviti, ali je poseg upravičen ali ne. Izhodišče v obeh primerih je (po moje pravilno), da je prišlo do posega.

– Ali je poseg „določen z zakonom“?

92. V obravnavani zadevi so upravičenci do sredstev SKP opredeljeni posamično po imenu. Naslov, na katerem jih je mogoče najti, je naveden precej natančno, saj je navedena občina prebivališča, in če je mogoče, poštna številka. Poštne številke se praviloma uporabljajo na precej omejenem območju (sicer bi bila njihova uporabnost pri razvrščanju pošte omejena). Kadar se uporabijo v povezavi z drugimi lahko dostopnimi spletnimi viri informacij (kot so telefonski imeniki), pogosto omogočajo ugotovitev natančnega naslova posameznika. Naveden je tudi natančen znesek pomoči, ki ga upravičenci prejmejo iz SKP. Zdi se verjetno, da take informacije, vsaj v določenih primerih, omogočajo ugotovitve (pravilne ali napačne) glede skupne ravni dohodka upravičencev.[48] Tako je mogoče pristop Sodišča v sodbah ÖRF in Satakunnan Markkinapörssi uporabiti v obravnavani zadevi. Dejansko želita prvi vprašanji

93. Razen člena 1(2) Uredbe Komisije št. 259/2008, h kateremu se bom vrnila pozneje,[49] menim, da so pogoji za objavo dovolj jasni in natančni, da izpolnjujejo pogoj, po katerem mora biti objava „v skladu z zakonom“, „določena z zakonom“ ali „predpisana z zakonom“: različne formulacije – ki jih razumem kot sopomenke – ki jih je vse mogoče najti v členu 8(2) EKČP ter členih 8(2) in 52(1) Listine. Izpodbijane določbe jasno določajo, da bodo določene informacije o upravičencih objavljene in da opredeljujejo obliko, v kateri bo prišlo do objave.

48 – Glej točko 83 zgoraj in točko 114 spodaj.

49 – Glej točke od 126 do 128 spodaj.

– Ali je objava (v načelu) „nujna v demokratični družbi“, ker ustreza nujni družbeni potrebi?

94. Izrecen splošen namen določb, katerih veljavnost se izpodbija v prvih dveh vprašanjih (člena 42, točka 8b, in 44a Uredbe Sveta št. 1290/2005 in Uredbe Komisije št. 259/2008), je izvedba PPE in povečevanje preglednosti glede uporabe skladov SKP.[50] Spodbujanje preglednosti je, v načelu, zakonita podlaga za poseg v pravici do zasebnosti in varstva osebnih podatkov. Z navedenim menim le, da je potencialno zakonit cilj, ki ga je mogoče šteti za nujnega v demokratični družbi.[51] Tako sem pripravljena sprejeti, da je *v načelu* – in ti besedi poudarjam – *neka* stopnja posega v pravico do zasebnosti in varstva osebnih podatkov zaradi spodbujanja preglednosti demokratičnega procesa „nujna v demokratični družbi“, ker ustreza nujni družbeni potrebi.

95. Povedano enako z besedami iz Listine, spodbujanje preglednosti demokratičnega procesa je „legitimna podlaga“ za obdelavo podatkov v smislu člena 8(2) in „cilj splošnega interesa, ki [ga] priznava Unija“ za namene člena 52(1).

96. Če in v obsegu, kolikor pomeni ustrezna uporaba načela preglednosti, da je treba sprejeti ukrepe za obveščanje splošne javnosti (v nasprotju s posameznimi skupinami oseb znotraj javnosti, kot so raziskovalni novinarji, ki imajo lahko – verjetno – več časa in sredstev za preverjanje tradicionalnih virov informacij, kot so registri v občinskih prostorih in referenčna dela, ki so le v večjih javnih knjižnicah), je očiten medij za objavo informacij internet. Vendar pomenijo dostopnost, možnost iskanja in preprostost uporabe interneta, da bo taka objava, potencialno, ustrezno bolj posegala v pravice prosilcev do zasebnosti in do varstva njihovih osebnih podatkov kot objava na bolj tradicionalen način.

50 – Glej uvodni izjavi 13 in 14 Uredbe Sveta št. 1437/2007 ter uvodno izjavo 2 Uredbe Komisije št. 259/2008. Finančna uredba (katere veljavnost ni izpodbijana) prav tako poudarja pomen preglednosti (uvodni izjavi 3 in 12), ko določa, da Komisija „na ustrezen način omogoči dostop do svojih informacij, ki zadevajo upravičence sredstev“, ob upoštevanju „zahtev zaupnosti, zlasti varovanja osebnih podatkov“ (člen 30(3)), in nalaga državam članicam, da „z ustreznimi predpisi za posamezne sektorje in v skladu s členom 30(3) zagotovijo primerne naknadne letne objave upravičencev sredstev, ki izhajajo iz proračuna“ (člen 53b(2)(d)).

51 – Poseg mora (seveda) biti opredeljen dovolj natančno, da bo „v skladu z zakonom“ (glej zgoraj) in da bo sorazmeren, če naj bo zakonit.

Pri presoji, ali je objava osebnih podatkov z določeno stopnjo podrobnosti, upravičen in sorazmeren poseg v te pravice, je treba imeti v mislih naravo in posledice objave na internetu.

97. Svet in Komisija sta razlagala člen 42, točka 8b, in člen 44a Uredbe Sveta št. 1290/2005, kot da se nanašata na objavo, v kateri so posamezni upravičenci opredeljeni z imenom in zneski, ki jih prejmejo. Ti določbi bi razlikovala.

98. Člen 42, točka 8b, je določba, ki pooblašča – ne več ne manj. Komisiji podeljuje potrebna pooblastila za sprejetje podrobnih pravil. Ne strinjam se s stališčem predložitvenega sodišča, da člen 42, točka 8b, ni v skladu s tretjo alineo člena 202 ES (podelitev izvedbenih pooblastil Komisiji s strani Sveta) in četrto alineo člena 211 ES (izvrševanje teh pooblastil s strani Komisije). [52]

99. Drži, da je člen 42, točka 8b, oblikovan široko. Vendar uživa Svet pri oblikovanju meja, znotraj katerih lahko Komisija izvršuje podeljena pooblastila, široko diskrecijo. Svetu ni treba opredeliti bistvene sestavine tega pooblastila. Splošno pooblastilo zadošča. [53]

100. Poleg tega Komisiji ni bila podeljena neomejena diskrecija, v okviru katere lahko deluje. Člen 42, točka 8b, določa, da sprejme Komisija podrobna pravila „v skladu z načeli, določenimi v zakonodaji Skupnosti o varstvu podatkov“. Tako, ko člen 42, točka 8b, nalaga, da morajo ta pravila vsebovati določbe, da se ti podatki „lahko objavijo“, to ne pomeni, da morajo biti sprejeta pravila v obliki, ki jo je izbrala Komisija. Nasprotno, Komisija je bila pooblaščena za sprejetje podrobnih pravil, vendar *le* takih pravil, ki *ne* kršijo pravice do varstva osebnih podatkov v nedopustnem obsegu.

101. Glede na navedeno ne vidim razloga za dvom v veljavnost člena 42, točka 8b, Uredbe Sveta št. 1290/2005.

52 – Člen 202 so zdaj po vsebini nadomestili člen 16(1) PEU ter člena 290 in 291 PDEU. Člen 211 je zdaj po vsebini nadomestil člen 17(1) PEU.

53 – Sodbe z dne 17. decembra 1970 v zadevi Köster, Berodt & Co. (25/70, Recueil, str. 1161, točka 6); z dne 30. oktobra 1975 v zadevi Rey Soda in ostali (23/75, Recueil, str. 1279, točka 11) in z dne 27. oktobra 1992 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-240/90, Recueil, str. I-5383, točka 41).

102. Glede člena 44a je položaj nekoliko drugačen. Čeprav besede „naknadna letna objava upravičencev EKJS in EKSRP“ ne nalagajo posamične opredelitve upravičencev (dejansko le ponavljajo besedilo člena 53b(2)(d) finančne uredbe), nadaljnji zahtevi, da zagotovijo objavo „znesk[ov], ki jih vsak *upravičenec* prejme iz posameznega sklada“, in da mora objava vsebovati „za EKSRP celotni znesek javnega financiranja *na upravičenca*“, brani v povezavi z uvodnima izjavama 13 in 14 Uredbe Sveta št. 1437/2007 (s katero je bila dodana najpomembnejša sprememba Uredbe št. 1290/2005), potrjujeta, da je treba člen 44a Uredbe Sveta št. 1290/2005 razumeti, kot da nalaga individualizirano objavo.

103. Tovrstna individualizirana objava bi lahko bila take vrste, da bi ustrezala zahtevam iz Uredbe Komisije št. 259/2008. V obravnavani zadevi bo predmet presoje sorazmernost te posebne oblike „objave v interesu preglednosti“. Vendar menim, da je načeloma mogoče, da individualizirane objave posredujejo manj podatkov o zadevnem posamezniku – na primer *brez* povezovanja imena vsakega posameznika z občino prebivališča in/ali poštno številko.

– Ali je poseg sorazmeren?

104. Ustaljena sodna praksa Sodišča določa, da „[…] načelo sorazmernosti, ki je eno izmed temeljnih načel prava Skupnosti, zahteva, naj ravnanja institucij Skupnosti ne prestopijo meje tistega, kar je primerno in potrebno za uresničitev legitimnih ciljev zadevne ureditve, pri tem pa se je treba takrat, ko je mogoče izbrati med več ponujenimi primernimi ukrepi, zateči k tistemu, ki je najmanj omejujoč, povzročene neprijetnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje“. [54]

105. Ne zadošča, če se Svet in Komisija samo sklicujeta na načelo preglednosti na splošno, da bi prikazali, da so posebni ukrepi, ki so bili sprejeti, upravičeni in da je zakonodaja zato popolnoma veljavna. Razlog za to je, da je nujnost, ustreznost in sorazmernost zakonodajnega ukrepa mogoče presojati le v razmerju do natančnega in posebnega cilja. Preglednost je bila očitno opredeljena kot zaželena:

54 – Sodba z dne 7. septembra 2006 v zadevi Španija proti Svetu (C-310/04, ZOdl., str. I-7285, točka 97). Glej tudi sodbe z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi (C-331/88, Recueil, str. I-4023, točka 13); z dne 5. oktobra 1994 v združenih zadevah Crispoltoni in drugi (C-133/93, C-300/93 in C-362/93, Recueil, str. I-4863, točka 41) in z dne 12. julija 2001 v zadevi Jippes in drugi (C-189/01, Recueil, str. I-5689, točka 81), kot tudi tam navedeno sodno prakso.

kot družbeno in demokratično dobro. Vendar kaj natančno naj bi bil namen preglednosti v posebnem kontekstu teh dveh uredb?

106. Uvodne izjave Uredbe Sveta št. 1437/2007 (ki je uvedla upoštevne spremembe Uredbe Komisije št. 1290/2005), skupaj z uvodnimi izjavami Uredbe Komisije št. 259/2008, opredeljujejo cilje izpodbijanih ukrepov tako, da so zmožni izpolniti zahtevo, po kateri morajo biti zakonodajni akti obrazloženi. [55]

107. Tako je v uvodni izjavi 13 pojasnjeno, da je namen Uredbe Sveta št. 1437/2007 izvajanje PPE glede porabe v SKP. V uvodni izjavi 14 je potrjeno, da je naknadna letna objava upravičencev do sredstev iz EKJS in EKSRP namenjena povečanju preglednosti in izboljšanju dobrega finančnega upravljanja glede uporabe skladov SKP, zlasti z okrepitvijo javnega nadzora nad porabljenim denarjem. Iz teh uvodnih izjav je razvidno, da se je zakonodajalec zavedal, da mora biti vsak poseg v pravico do zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov sorazmeren.

108. V uvodni izjavi 2 Uredbe Komisije št. 259/2008 so ponovljene uvodne besede uvodne izjave 14 Uredbe Sveta št. 1437/2007, v kateri je navedeno, da je „[n]amen objave […] povečati preglednost glede uporabe skladov in izboljšati njihovo dobro finančno poslovodenje“. V uvodni izjavi 3 je navedeno, da je treba določiti „minimalne zahteve“ glede vsebine objave, pri čemer opozarja, da se „[v] teh zahtevah […] ne sme zahtevati več, kot je v demokratični družbi potrebno za dosego zastavljenih ciljev“. V uvodni izjavi 6 je dobesedna ponovitev prvih dveh stavkov iz uvodne izjave 14 Uredbe Sveta št. 1437/2007. V drugih uvodnih izjavah Uredbe Komisije je le dodano, da je treba zato, „[d]a so upoštevane zahteve glede varovanja podatkov“, upravičence do sredstev predhodno obvestiti o objavi njihovih podatkov in o njihovih pravicah iz [Direktive 95/46]“(uvodna izjava 7); [56] in da bi bilo „[z]aradi preglednosti […] treba upravičence sredstev iz skladov […] obvestiti, da […] lahko njihove osebne podatke obdelujejo

55 – Člen 253 ES, postal člen 296 PDEU.

56 – Glej v tem smislu zadnji stavek uvodne izjave 14 Uredbe Sveta št. 1437/2007 in mnenje evropskega nadzornika za varstvo podatkov z dne 10. aprila 2007 (UL C 134, str. 1), na katero se sklicuje ta uvodna izjava.

revizijski in preiskovalni organi Skupnosti in držav članic“ (uvodna izjava 8).

109. V pisnih stališčih je bilo nekaj truda posvečenega preučevanju zahtev glede objave v raznih drugih skladih EU, zlasti v Evropskem socialnem skladu (v nadaljevanju: ESS). Tožeči stranki v bistvu poudarjata, da ESS ne nalaga poimenske opredelitve upravičencev do sredstev. Zatrjujeta, da bi, po analogiji, moral biti položaj upravičencev do sredstev iz skladov SKP enak. Svet in Komisija ugovarjata sklepanju po analogiji z zatrjevanjem, da položaj upravičencev v teh sektorjih ni enak. Prvič, izplačila iz ESS niso opravljena neposredno fizičnim ali pravnim osebam kot upravičencem, temveč posredniškim organizacijam (kot je regionalni organ) za določen projekt. Drugič, enakovredna objava v kontekstu ESS bi povzročila veliko resnejši poseg v pravico končnega upravičenca do zasebnosti, ker bi objava razkrila pomembne vidike upravičenčevega zasebnega položaja ali statusa, kot je nezmožnost ali brezposelnost, kar pa (po trditvah institucij) v nobenem smislu ne velja za upravičence v okviru SKP.

110. Menim, da so med skladi podobnosti in razlike, in nisem prepričana, da bi z njihovo podrobno primerjavo v obravnavani zadevi veliko pridobili. Struktura finančnih določb je res različna. Obenem pa lahko način, na katerega so institucije izvedle PPE v drugih sektorjih, osvetli zadevo s prikazom alternativnih načinov uskladitve ciljev po doseganju preglednosti na eni strani ter pravice do zasebnosti in varstva osebnih podatkov na drugi strani.

111. V ribiškem sektorju so plačila izplačana neposredno upravičencem, vendar je preglednost zagotovljena na drugačen, verjetno bolj ciljno usmerjen, način. Tako člen 51 Uredbe Sveta (ES) št. 1198/2006 [57] ureja objavo na tako, da je podana jasna povezava med odobrenimi sredstvi, projektom in posameznikom. Tako je precej preprosto ugotoviti, kako lahko take informacije prispevajo k obveščenosti javne razprave o financiranju v ribiškem sektorju. Taka povezava med upravičencem in zneskom prejete pomoči, na eni strani, in namenom, za katerega je pomoč odobrena, na drugi strani, manjka pri ureditvi objave, ki je predmet presoje v obravnavani zadevi.

112. Na koncu pa se mi kljub vsemu zdi, da je treba ureditev objave, ki je bila zaradi izvedbe

57 – Uredba z dne 27. julija 2006 o Evropskem skladu za ribištvo (UL L 223, str. 1).

PPE sprejeta za vsak posamezen sklad, preučiti – če in kolikor je potrebno – glede na posebne okoliščine zahteve in cilje, ki jih je opredelil zakonodajalec. Menim, da ni trdnega in hitrega pravila glede tega, kaj je in kaj ni sprejemljivo.

113. Če povzamem stališče do tega trenutka: besedilo uvodnih izjav in zadevnih določb je lahko v podporo ugotovitvi, da bi poseg v pravici do zasebnosti in varstva osebnih podatkov zaradi zagotovitve preglednosti lahko prestal test sorazmernosti. Vendar moram, da bi lahko sprejela sklep, ali je poseg res sorazmeren, preučiti dodatno gradivo, ki so ga predložile stranke med ustno obravnavo v postopku.

114. Na obravnavi so bili podrobno preučeni različni mogoči cilji. Obe instituciji sta podali splošne trditve glede preglednosti kot temeljni pravici in glede njenega pomena kot demokratičnega načela. Svet je trdil, da objava ni bila taka, da bi omogočala ugotovitve o osebnih okoliščinah ali dohodku upravičencev (trditev, ki sta ji odločno ugovarjala zastopnik tožečih strank in V. Schecke, ki je v odgovor na vprašanje Sodišča osebno nagovoril Sodišče). [58] Obe instituciji sta podali splošne trditve o pomenu ustreznega poslovodenja skladov Skupnosti in potrebi, da je državljanom omogočeno sodelovanje v (nenatančno opredeljeni) javni razpravi [59] na (neopredeljen) način. Svet je poudaril, da namen objave ni le v preglednosti; je tudi v javnem nadzoru. Če bi morala biti objava omejena na večje upravičence do sredstev iz EKJS in EKSRP, ne bi seznanila davkoplačevalcev iz katere koli občine, ki jih zanima pomoč, ki je bila odobrena njihovim sosedom. Tudi to je bilo del javne razprave in treba je bilo opredeliti, brez razlikovanja, tako večje kot manjše prejemnike pomoči. Komisija je imela pomisleke glede tega: namen tega ukrepa ni, kot je navedla, omogočiti ljudem, da zadostijo svoji pretirani radovednosti o finančnem položaju

58 – V. Schecke je poudaril tesno povezavo, ki bo v več primerih podana med subvencijo SKP in skupnim dohodkom družinske kmetije z znanim številom podpiranih članov. Zatrjeval je, z navajanjem primerov, da je poseg v upravičenčevo zasebno življenje, do katerega lahko pride, če sosedje izkoriščajo tako objavo, včasih precejšen.

59 – Med obravnavo so bili podani *primeri* mogoče javne razprave ali razprav, do katerih bi lahko prišlo: natančneje, novinarska razprava v Franciji glede tega, ali dobivajo pomoč manjši ali večji kmetje (Komisija se je v tej zvezi sklicevala na članek, ki je bil objavljen v časniku *Le Monde* 30. marca 2010), grška vlada pa je omenila svojo pobudo za javno razpravo pred načrtovanim preoblikovanjem SKP leta 2013. Vendar pa primeri ne *opredeljujejo* razprave.

svojih sosedov. Nasprotno, namen je olajšati javno razpravo o tem, ali je treba spremeniti pomoč iz SKP oziroma ali jo mogoče zagotoviti na drugačen način. Na primer, ali naj tako pomoč prejmejo velike družbe ali majhni lokalni kmetje? Ali naj bo osredotočena na zapostavljena območja?

115. Komisiji je bilo posebej zastavljeno vprašanje, ali je bil namen objave podrobnosti o upravičencih, ki je omogočila povečano stopnjo pozornosti s strani splošne javnosti, okrepiti preprečevanje goljufij. Komisija je odločno zavrnila tako namigovanje z navedbo, da obstoječi ukrepi proti goljufijam zadoščajo.[60] Svet se očitno ni strinjal s Komisijo v tej (precej pomembni) točki, saj je zatrjeval, da je ta objava nekaj pozitivnega, ker bi bilo večje preprečevanje goljufij pozitivno. Vendar Svet ni – kot sem ga razumela – šel tako daleč, da bi zatrjeval, da so bila podrobna pravila, ki jih je sprejela Komisija, prednostno namenjena izpolnjevanju tega namena.

116. Torej, ali je bil namen zagotoviti splošni javnosti višjo raven znanja in zavedanja o tem, kako so porabljena sredstva SKP? Seveda, sta odgovorili instituciji. Zakaj je v tem primeru treba objaviti ime in naslov vsakega upravičenca, skupaj s prejetimi zneski? Zakaj ni bila uporabljena neka oblika združevanja podatkov? Gotovo bi bila javnost v zadostni meri obveščena z združevanjem podatkov v ustrezne kategorije, s čimer bi bila zagotovljena anonimnost posameznih upravičencev? Vendar, je odgovorila Komisija, bi bilo to z administrativnega vidika zelo obremenjujoče in poleg tega je bil delni namen povečati obveščenost splošne javnosti o tem, kdo je prejemal finančno podporo.[61] To razumem kot (posredno) trditev, da mora biti splošna javnost seznanjena z natančnimi podrobnostmi upravičencev. Ali je imela Komisija

60 – Mehanizmi nadzora za boj proti goljufiji in preprečitev nepravilnosti so dejansko določeni v Uredbi Sveta št. 1290/2005: glej na primer člen 9 in člene od 30 do 37.

61 – Zdi se, glede na zunanje dokaze, da je priznanje tega cilja sledilo širši pobudi raziskovalnih novinarjev v številnih državah članicah, da poskusijo ugotoviti, ali so nekateri večji upravičenci do sredstev SKP bogati lastniki zemljišč ali velika kmetijska podjetja namesto manjših kmetov. Glej The Guardian, ponedeljek, 22. januarja 2007, „So that's where the 100 billion went".

v mislih „vse upravičence“ ali samo posameznike kot je „avstrijski grof“ (iz vljudnosti ga predstavnik Komisije na obravnavi *ni* poimensko opredelil), ki je, očitno, velik upravičenec do sredstev SKP, je bilo in še vedno ni jasno.

117. Postalo je torej očitno, da sta instituciji precej različno pojmovali namene izpodbijanih zakonodajnih določb. Komisija se je večkrat sklicevala na „javno razpravo“. Kljub temu ni opredelila, kaj naj bi to dejansko pomenilo. Niti ni pojasnila, zakaj morajo biti na internetu objavljene v razčlenjeni obliki zasebne podrobnosti dobesedno milijonov posameznikov, da bi spodbudili (ali mogoče olajšali) to razpravo. Poleg tega je Svet navajal, da je objava upravičena zaradi povečanja javnega nadzora nad porabo SKP kot sestavnega dela boja proti goljufijam – položaj, od katerega se je Komisija izrecno oddaljila.

118. Menim, da to ne zadošča. Sodišče mora presoditi sorazmernost ukrepov, ki so izbrani glede na želen cilj, ki naj bo dosežen. Ko poskušam opraviti tako presojo v obravnavani zadevi, po mojem mnenju ni mogoče potrditi veljavnosti zakonodaje. Nejasna (če ne celo nasprotujoča si) narava ciljev, za katere institucije trdijo, da jih zasledujejo, ne omogoča ugotovitve, da sprejeti ukrepi izpolnjujejo test sorazmernosti. Nasprotno, razprava med obravnavo (ki je temeljila na gradivu in je bila do določena mere izzvana s tem gradivom, ki sta ga predlagali instituciji v pisnih stališčih, je jasno pokazala, da odvisno od tega, *kateri* namen je opredeljen kot primaren namen, je *različna oblika objave podatkov* lahko manj vsiljiva in bolj primerna.

119. Naj ponazorim svoje stališče. Če je skrb, da se vidi, kdo natančno prejme zelo visoke zneske sredstev iz proračuna SKP, bi morala objava dejansko vsebovati imena upravičencev (družb ali posameznikov) in znesek oziroma zneske, ki jih prejme posamezen upravičenec, vendar bi taka objava morala biti omejena na tiste, ki prejmejo več kot določen znesek v koledarskem letu. Če je, po drugi strani, namen objave omogočiti javnosti, da obveščena sodeluje v razpravi o tem, ali naj gre večji del podpore iz SKP eni skupini kmetov namesto drugi oziroma ali naj prejme določena vrsta kmetijske dejavnosti več pomoči kot druga, bi morali biti podatki objavljeni v združeni obliki, ki bi omogočila običajnemu članu družbe razumeti, za kaj je trenutno porabljen denar. Gradivo, ki sta ga predložili instituciji, v pisni obliki in ustno na obravnavi, v ničemer ne pojasnjuje, zakaj *določena*

oblika objave, ki je bila izbrana – neobdelani podatki, ki niso razvrščeni v skupine ali združeni oziroma povezani s katero koli očitno značilnostjo SKP, o kateri bi javnost želela razpravljati – izpolnjuje nalogo, ki ji je namenjena, na sorazmeren način.

120. V izognitev kakršnemu koli nesporazumu želim biti zelo jasna glede dveh točk. Prvič, Komisiji ne predpisujem natančne oblike, v kateri bi morala objaviti podatke. Nisem statistik; in to je naloga zakonodajalca, ne Sodišča. Kar želim povedati, je, da mora biti, če je zakonodajalec izbral določeno obliko objave, ki posega v pravico, odgovorna institucija sposobna pojasniti Sodišču, zakaj je ta določena oblika nujna, ustrezna in sorazmerna glede na določen cilj, ki se uresničuje. Menim, da v obravnavani zadevi taka obrazložitev ni bila podana. Administrativno pripravnost (kakor koli zaželeno je nedvomno to z vidika katere koli institucije) ne štejem za zadostno utemeljitev.

121. Drugič, (prav tako) ne predpisujem, kaj naj bi bil natančen namen objave. To je, ponovno, naloga zakonodajalca (in seveda zakonodajalec uživa razumno stopnjo diskrecije v svoji izbiri). Različni (raznovrstni) nameni lahko res zahtevajo različne (raznovrstne) oblike objave. Vendar mora biti mogoče vsako obliko utemeljiti kot sorazmerno glede na natančen, jasno opredeljen cilj, ki naj bi ga uresničevala.

Sklep glede sorazmernosti in predlagani odgovori na prvo vprašanje in točko (a) drugega vprašanja

122. Utemeljitev v uvodnih izjavah Uredbe Sveta št. 1437/2007 (ki je dodala pomembne spremembe Uredbe Sveta št. 1290/2005) in Uredbi Komisije št. 259/2008 zadošča, vendar je oblikovana na splošno. Ali je mogoče člena 42, točka 8b, in 44a Uredbe Sveta št. 1290/2005 in Uredbo Komisije št. 259/2008 šteti za sorazmeren poseg v pravico do zasebnosti ali pravico do varstva osebnih podatkov, je torej odvisno od tega, ali obstaja verodostojna utemeljitev, zakaj so institucije izbrale določeno obliko objave, z določeno stopnjo podrobnosti (popolnoma razdruženi neobdelani podatki), in zakaj je ta oblika objave nujna, ustrezna in sorazmerna za doseganje določenega cilja, ki naj bi mu objava služila.

123. Menim, da instituciji Sodišču nista podali obrazložitve, ki bi po preučitvi, prestala presojo. Sodišču po mojem mnenju ni treba uradno potrditi zakonodaje, ki se sicer pravilno sklicuje na splošna načela, ki so nadvse zaželena, vendar ko se zahteva natančnejša razlaga, ki bi omogočila Sodišču izvajanje sodne funkcije, razkrije stopnjo nejasnosti in medinstitucionalne neusklajenosti, ki se je pojavila v obravnavani zadevi.

– Uredba Komisije št. 259/2008

125. Veljavnost Uredbe Komisije št. 259/2008 je popolnoma odvisna od dejstva, ali so podrobna pravila, ki jih sprejme za izvedbo Uredbe Sveta št. 1290/2005, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta št. 1437/2007, sorazmerna. Iz zgoraj navedenega je razvidno, da po mojem mnenju niso. Odgovor na točko (a) drugega vprašanja bi torej moral biti, da Uredba Komisije št. 259/2008 ni veljavna.

– Uredba Sveta št. 1290/2005

126. Člen 1(2) Uredbe Komisije št. 259/2008 si zasluži kratko posebno razpravo. Ta določba določa: „Države članice lahko objavijo informacije, ki so podrobnejše od tistih iz odstavka 1“ (ta določa minimalne zahteve glede objave v skladu s to uredbo). Ugotovila se že, da bi morala biti Uredba Komisije št. 259/2008 v celoti razglašena za neveljavno. Vendar tudi če ne bi sprejela tega sklepa, bi predlagala Sodišču, naj razveljavi člen 1(2) te uredbe.

124. V zvezi z Uredbo Sveta št. 1290/2005 presoja prvega vprašanja ne razkriva nobenega elementa, ki bi vplival na veljavnost člena 42, točka 8b, Vendar pa člen 44a ni veljaven, kolikor zahteva avtomatično objavo imen, občine prebivališča, in če je to mogoče, poštno številko vseh upravičencev EKJS in EKSRP, skupaj z zneski, ki jih prejme vsak upravičenec iz teh skladov.

127. Komisija je pojasnila, da je bil pri pisanju Uredbe njen cilj določiti zahteve glede objave na ravni, ki bi spoštovala različne tradicije v državah članicah glede razkritja osebnih podatkov. Predhodno dodajam, da so države članice v vsakem primeru dolžne spoštovati pravice, zagotovljene v členu 8 EKČP

in s Konvencijo št. 108. Te ne potrebujejo dovoljenja Komisije za objavo podrobnejših informacij v obsegu, v katerem to ne nasprotuje zahtevam iz teh določb. Nasprotno, tako dovoljenje ne bi spremenilo v zakonito nekaj, kar sicer ne bilo zakonito.

128. Kar je pomembnejše, kolikor člen 1(2) dovoljuje, ali naj bi dovoljeval, podrobnejšo objavo, ne vidim, kako bi lahko bil posledičen poseg *z vidika prava Evropske unije* „v skladu z zakonom“. Da je poseg „v skladu z zakonom“ na podlagi člena 8(2) EKČP, mora biti določba, ki dovoljuje poseg, dovolj jasna, da državljane ustrezno opozori na okoliščine, v katerih je javna oblast upravičena poseči v zasebnost. [62] Menim, da na podlagi člena 1(2) ni mogoče predvideti mogoče dodatne oblike ali oblik objave, dodatno podrobnost ali podrobnosti, ki bi lahko bile razkrite, ali razlogov, ki bi lahko bili podani, za utemeljitev take dodatne objave. To ni sprejemljivo in ima – brez nadaljnjega – za posledico neveljavnost ukrepa.

62 – Glej sodbo ESČP z dne 2. avgusta 1984 v zadevi Malone proti Združenemu kraljestvu (series A št. 82, točki 67 in 68).

Tretje, četrto in peto vprašanje

129. Zdaj bom obravnavala podrobna vprašanja glede Direktive 95/46, kot so opredeljena v točki 62 zgoraj.

130. Tretje, četrto in peto vprašanje se vsa nanašajo na oddelek IX Direktive 95/46, katerega členi od 18 do 21 urejajo uradno obveščanje. V bistvu mora „upravljavec“ podatkov (oseba, ki določa namene in sredstva obdelave osebnih podatkov, kot je opredeljeno v členu 2(d)), uradno obvestiti nacionalni nadzorni organ pred začetkom izvajanja posameznih dejanj obdelave podatkov. Namen uradnega obveščanja je povečati preglednost za posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki. Trenutno ima vsaka država članica svoja pravila o uradnem obveščanju in izjemah od obveznosti uradnega obveščanja. [63]

63 – Glej vademekum o obveznostih javnega obveščanja, ki ga je sprejela delovna skupina, ustanovljena na podlagi člena 29 Direktive 95/46, ki pojasnjuje osnove sistema uradnega obveščanja v vsaki državi članici.

Tretje vprašanje

131. S tretjim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali ima nespoštovanje postopka uradnega obveščanja iz člena 18 Direktive 95/46, za posledico, da vsaka nadaljnja obdelava osebnih podatkov ni zakonita.

132. Člen 18(1) Direktive 95/46 določa, da mora biti nadzorni organ obveščen pred začetkom postopkov obdelave. Vendar člen 18(2) državam članicam dovoljuje, da predvidijo poenostavitve ali izjeme od zahteve po uradnem obveščanju v dveh primerih: kadar določijo podrobna pravila za obdelavo določenih kategorij podatkov, ki „zelo verjetno ne bodo […] škodljivo vplivali na pravice in svoboščine posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki“ (člen 18(2), prva alinea), in kadar upravljavec v skladu z nacionalno zakonodajo imenuje odgovorno osebo za varstvo osebnih podatkov, da zagotovi, da postopki obdelave zelo verjetno ne bodo škodljivo vplivali na pravice in svoboščine posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki (člen 18(2), druga alinea). Odgovorna oseba za varstvo osebnih podatkov je odgovorna za „zagotavljanje notranje uporabe nacionalnih določb, sprejetih v skladu z [Direktivo 95/46], na neodvisen način“ in „vodenje registra postopkov obdelave, ki jih izvaja upravljavec [osebnih podatkov]“, [64] s čimer omogoča naknadno preverjanje takih operacij.

133. Člen 19(1), od (a) do (f), predpisuje minimalno vsebino uradnega obveščanja iz člena 18. Elementi, opredeljeni v členu 19(1), od (a) do (e), morajo biti nato vpisani v register postopkov obdelave, da bi bili v skladu s členom 21(2). [65] Države članice so proste pri oblikovanju dodatnega gradiva, ki mora biti vsebovano v uradnem obvestilu in/ali v registru. [66]

134. Land Hessen se je odločila za izvedbo člena 18(2), druga alinea, tako da nadzornega organa ni treba predhodno uradno obveščati o postopkih obdelave v skladu s členom 18(1). V takem primeru (in v nasprotju s stališčem, ki ga je izrazilo predložitveno sodišče) se ne zahteva, da je treba predložiti „popolno in učinkovito uradno obvestilo“. Nadzor nad zakonitostjo obdelave je naknaden nadzor, ki se izvaja prek registra, ne predhoden nadzor.

64 – Člen 21(2) nalaga državam članicam, naj določijo, da vodi register postopkov obdelave, ki so uradno sporočeni v skladu s členom 18, nadzorni organ.

65 – „[S]plošni opis, ki omogoča oblikovanje predhodne ocene ustreznosti ukrepov, sprejetih v skladu s členom 17, da bi zagotovili varnost obdelave“, opredeljen v členu 19(1)(f), je edini element, ki ni vnesen v register.

66 – Glej uvodni del člena 19(1) in člen 21(2), drugi stavek.

135. Informacije, za katere nacionalno sodišče meni, da manjkajo v registru, so informacije, ki presegajo minimalne zahteve iz člena 19(1), od (a) do (e). Nacionalno sodišče navaja, na primer, da register ni „popoln“, ker so bile izpuščene podrobnosti glede časovnega obdobja, v katerem je treba izbrisati podatke. Ali zaradi tega s stališča prava EU naknadna obdelava podatkov ni zakonita?

136. Menim, da ne.

137. Države članice lahko zakonito poenostavijo postopke uradnega obveščanja ali izvzamejo določene postopke od objave, če izpolnjujejo pogoje iz člena 18(2). Za skladnost s tem delom Direktive 95/46 zadošča, da katera koli odgovorna oseba za varstvo osebnih podatkov, ki je postavljena v skladu z drugo alineo člena 18(2), opravi svojo primarno obveznost „zagotovi[ti], da postopki obdelave zelo verjetno ne bodo škodljivo vplivali na pravice in svoboščine posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo,“ in da register postopkov obdelave vsebuje minimalne elemente iz člena 21(2). Posledice (če sploh so) nevključitve dodatnih informacij, ki presegajo te minimalne elemente, v tak register so stvar nacionalnega prava in ne prava EU.

Četrto vprašanje

138. Predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba člen 20 Direktive 95/46 razlagati tako, da se smejo informacije o upravičencih do sredstev iz EKJS in EKSRP objaviti šele po predhodnem preverjanju, ki ga nalaga nacionalno pravo. Meni, da nemško zvezno pravo in pravo Land Hessen nalagata izvedbo takega predhodnega preverjanja. Brez takega predhodnega preverjanja objava ne bi bila poštena in zakonita v smislu člena 6(1)(a) Direktive 95/46.

139. Land Hessen navaja, da predhodno preverjanje v skladu s členom 20 Direktive 95/46 ni pogoj za objavo podrobnosti o upravičencih na podlagi Uredbe Komisije št. 259/2008. Zatrjuje, prvič, da člen 20(1) ne zahteva, avtomatično, da so vsi postopki obdelave predhodno preverjeni. Drugič, navaja, da objava na podlagi Uredbe Komisije št. 259/2008 ne povzroča „posebne nevarnosti za posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki“. Tretjič, poudarja, da se v vsakem primeru ukrep predhodnega preverjanja izvede pred objavo, kot posledica skupnega učinkovanja določb člena 44a Uredbe Sveta 1290/2005 in Uredbe Komisije 259/2008.

140. V Direktivi 95/46 ni opredeljeno, za katere postopke obdelave[67] je treba šteti, da pomenijo posebno nevarnost za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki. To odgovornost nalaga državam članicam. Tako člen 20(1) določa, da „[d]ržave članice *določijo* postopke obdelave, ki bodo verjetno predstavljali posebno nevarnost za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo" in *„preverijo*, da se ti postopki obdelave preučijo, preden se začnejo izvajati" (poudarki dodani). Samo taki postopki obdelave morajo biti predmet predhodnega preverjanja v skladu s postopkom, ki je določen v členu 20(2).

141. Vendar pa preambula Direktive 95/46 vsebuje priročne smernice, na kaj naj bi se nanašal člen 20. Tako je v uvodni izjavi 53 navedeno, da bodo nekateri postopki obdelave „zaradi svoje narave, obsega ali namenov, kot na primer izključevanje posameznikov iz pravice, ugodnosti ali pogodbe, ali na podlagi posebne uporabe novih tehnologij verjetno predstavljali posebne grožnje za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki […]" V uvodni izjavi 54 je navedeno, da „bi moralo biti število obdelav, ki predstavljajo tako posebno grožnjo, glede na vse obdelave, ki se opravijo v družbi, zelo omejeno […]"

142. Člen 20(1) se na prvi pogled uporablja za *vse* postopke obdelave. Državam članicam nato nalaga, naj opredelijo, katere omejene podkategorije teh postopkov so „postopk[i] obdelave, ki bodo verjetno predstavljali posebno nevarnost za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo". Za te omejene podkategorije (vendar ne za vse ostale postopke obdelave) je obvezen pogoj, da je zagotovljeno, da se preverjanje opravi, preden se začnejo izvajati postopki obdelave. Narava tega predhodnega preverjanja je opredeljena v členu 20(2).

143. Vendar je naloga *držav članic*, da opredelijo *v nacionalnem pravu*, za katere kategorije postopkov obdelave se uporablja postopek iz člena 20(2). Iz tega izhaja, da je naloga nacionalnega sodišča – in samo nacionalnega sodišča – da ugotovi, ali nacionalno pravo opredeljuje objavo podrobnosti upravičencev do sredstev iz EKJS in EKSRP kot tak postopek obdelave.

144. Tako menim, da Sodišču ni treba odgovoriti na četrto vprašanje.

67 – Postopki obdelave so v členu 2(b) Direktive 95/46 opredeljeni kot „kakršen koli postopek ali niz postopkov, ki se izvajajo v zvezi z osebnimi podatki […] kakršno je […] posredovanje s prenosom, širjenje ali drugo razpolaganje […]"

Peto vprašanje

145. Nacionalno sodišče sprašuje, ali je treba člen 20 Direktive 95/46 razlagati tako, da ni bilo opravljeno učinkovito predhodno preverjanje, če je potekalo na podlagi registra iz druge alinee člena 18(2), ki ni vseboval ene od predpisanih informacij.

146. Priznati moram, da se mi zdi to vprašanje težko razumljivo. Vpisi v register iz člena 18(2) in člena 21 Direktive 95/46 so vpisi postopkov obdelave, ki so uradno sporočeni v skladu s členom 18. Vendar pa se v povezavi s postopki obdelave, ki jih je država članica *izvzela* iz uradnega obveščanja na podlagi člena 18(2), vpis v register (glede na besedilo te določbe) nanaša na „register postopkov obdelave, ki jih *izvaja* upravljavec“ – to je ko so vpisi opravljeni *po* izvedbi postopka obdelave. Nasprotno pa je predhodno preverjanje iz člena 20 samo to: preverjanje, ki se izvede *pred* začetkom postopka obdelave. Iz tega sledi, da na organ, ki opravlja predhodno preverjanje, v nobenem primeru ne more vplivati vpis v register, ki je povezan s tem postopkom, ki pa še ni bil izvršen. Postopek obdelave prav tako po vsej verjetnosti še ne bo „objavljen“ (v skladu s členom 21(1)), dokler podatki v zvezi z njim niso vpisani v register.

147. Seveda bi bil položaj lahko drugačen, če bi nacionalno pravo z določitvijo, da je za določeno kategorijo postopka obdelave potrebno predhodno preverjanje v skladu s členom 20, (a) opredelilo, da ta kategorija ne more biti izvzeta iz objave na podlagi člena 18(2); (b) opredelilo, da je treba ustrezen vpis vnesti v register takoj po prejemu uradnega sporočila; (c) opredelilo, da mora biti določeno gradivo (kot minimum, informacije, opredeljene v členu 19(1), od (a) do (f), vendar potencialno tudi podrobnejše informacije) vpisano v register, in (d) opredelilo, da se pristojni organ lahko zanese na vsebino registra pri odločanju, ali naj dovoli postopek obdelave. Vendar je to samo ugibanje. Nič v predložitveni odločbi ne nakazuje, da je v nacionalnem pravu določeno kaj takega v zvezi z objavo podrobnosti o upravičencih do sredstev iz EKJS in EKSRP.

148. Zaradi pomanjkanja gradiva, ki bi pojasnilo pomembnost vprašanja – dejansko kakršnega koli jasnega elementa, ki bi povezal zastavljeno vprašanje z okoliščinami zadeve in vprašanji, o katerih mora odločiti nacionalno sodišče – predlagam, naj Sodišče zavrne odgovor na vprašanje.

Točka (b) drugega vprašanja in šesto vprašanje

149. Točka (b) drugega vprašanja in šesto vprašanje se nanašata na pravice uporabnikov[68] (to je oseb, ki zahtevajo dostop do podatkov o upravičencih, ki so objavljeni na podlagi Uredbe Komisije št. 259/2008) in ne na pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, kot sta tožeči stranki.

150. Menim, da sta obe vprašanji nedopustni.

Točka (b) drugega vprašanja

151. To vprašanje je oblikovano na zanimiv način. Z njim predložitveno sodišče sprašuje, ali je Uredba Komisije št. 259/2008 veljavna le zato, ker Direktiva 2006/24 ni veljavna. Kolikor ga razumem, gre razmišljanje nacionalnega sodišča v smeri, ki je opredeljena v nadaljevanju. Uporabniki, ki želijo dostop do informacij, objavljenih na podlagi Uredbe Komisije št. 259/2008, lahko to storijo le prek interneta. To pomeni, da tega ne morejo storiti anonimno, ker bodo njihovi podatki shranjeni največ dve leti v skladu z Direktivo 2006/24. Če pa bi bila ta določba v Direktivi 2006/24 nezakonita, bi bila posledično Direktiva 2006/24 neveljavna. Vendar bi bila posledica te neveljavnosti, da bi Uredbo Komisije št. 259/2008 kljub vsemu lahko šteli za veljavno.

152. Veljavnost zakonodaje EU se običajno izpodbija zaradi „nepristojnosti,[69] bistvene kršitve postopka,[70] kršitve pogodbe [ES] ali katerega koli pravnega pravila, ki se nanaša na njeno uporabo, ali zaradi zlorabe pooblastil“.[71] Za Sodišče je nekaj novega, da se ga sprašuje, ali je veljavnost enega ukrepa EU (v obravnavani zadevi Uredbe Komisije št. 259/2008) odvisna od (ne)veljavnosti drugega ukrepa EU na področju, ki je z njim le oddaljeno povezan (v obravnavani zadevi Direktiva 2006/24).

153. Menim, da je točka (b) drugega vprašanja popolnoma hipotetična. Tako je to vprašanje nedopustno iz dveh razlogov.

68 – „Uporabniki“ so opredeljeni v členu 2 Direktive 2006/24; glej opombo 9 zgoraj.

69 – Glej na primer sodbo z dne 5. oktobra 2000 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu (C-376/98, Recueil, str. I-8419).

70 – Glej na primer sodbo z dne 21. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu (C-378/00, Recueil, str. I-937, točka 34).

71 – Člen 230 ES.

154. Prvič, vprašanje ni pomembno za sporno vprašanje v postopku v glavni stvari, ki je, ali naj nacionalno sodišče izda sklep, s katerim bo prepovedalo Land Hessen objaviti podrobnosti o tožečih strankah kot upravičencih do sredstev iz EKJS in/ali EKSRP.

155. Ustaljena sodna praksa Sodišča potrjuje, da Sodišče ne kritizira razloga, iz katerega nacionalno sodišče vloži predlog za predhodno odločanje. Predlog za predhodno odločanje je mogoče zavrniti, kadar je očitno, da razlaga prava EU ali presoja veljavnosti določbe prava EU, ki jo zahteva nacionalno sodišče, ni v ničemer povezana z dejansko naravo zadeve ali s spornim predmetom v glavni tožbi. [72] Tukaj imamo tak primer.

156. Gledano v najširšem smislu, nacionalni postopek se nanaša na pravici do zasebnosti in varstva podatkov upravičencev od sredstev iz EKJS in EKSRP: natančneje, ali naj bodo osebni podatki takih upravičencev objavljeni v bazi, ki je dostopna prek interneta. Nacionalni postopek torej zadeva upravičence kot *posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki*, in se v ničemer ne dotika njihovih pravic kot uporabnikov ali celo pravic drugih oseb.

157. Veljavnost Direktive 2006/24 tako ni pomembna za zadeve, ki jih mora ugotoviti nacionalno sodišče, da odloči o glavni tožbi.

158. Drugič, kontekst, v katerem je bilo vprašanje predloženo Sodišču, ni kontekst, v katerem so bili, glede na dejansko stanje, podatki, ki se nanašajo na stranko v nacionalnem postopku, shranjeni na podlagi Direktive 2006/24 (in še manj sporočeni pristojnemu organu v skladu s členom 4 te direktive). Ne bi bilo primerno, če bi se Sodišče lotilo abstraktne presoje veljavnosti Direktive 2006/24. Niti ni potrebe po presoji veljavnosti Direktive 2006/24, da bi odločili o veljavnosti Uredbe Komisije št. 259/2008.

72 – Sodbe z dne 16. junija 1981 v zadevi Salonia (126/80, Recueil, str. 1563); z dne 10. septembra 2009 v zadevi Eurawasser (C-206/08, ZOdl., str. I-8377, točki 33 in 34) in z dne 19. novembra 2009 v zadevi Filipiak (C-314/08, ZOdl., str. I-11049, točke od 40 do 42).

159. Tako menim, da je točka (b) drugega vprašanja nedopustna.

Šesto vprašanje

160. Predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba člen 7 Direktive 95/46 – zlasti člen 7(e) [73] – razlagati tako, da preprečuje shranjevanje IP-naslovov uporabnikov, ki dostopajo do strani z informacijami, ki so objavljene na podlagi Uredbe Komisije št. 259/2008, brez njihove izrecne privolitve.

73 – Člen 7(e) *dovoljuje* „obdelav[o] potrebn[o] za izvajanje naloge, ki se opravlja v javnem interesu ali pri izvrševanju javne oblasti". Poleg tega so položaji, ki so opredeljeni v členu 7, od (b) do (f), vsi enakovredni, v razmerju drug do drugega in glede na položaj, opredeljen v členu 7(a) (nedvoumna privolitev posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki). Tako si je precej težko zamisliti, kako bi člen 7(e) lahko *nasprotoval* obdelavi, razen če je izpolnjen člen 7(a).

161. Ponovno se zdi vprašanje nekoliko težko razumljivo. Kot ga razumem, predložitveno sodišče izhaja iz domneve, da če želi uporabnik dostopati do informacij, ki so objavljene na podlagi Uredbe Komisije št. 259/2008, to lahko stori le prek interneta. To pomeni, da bo njegov osebni podatek (IP-naslov) „obdelan" v smislu Direktive 95/46. Predložitveno sodišče nato sprašuje, ali taka obdelava nasprotuje členu 7 Direktive 95/46, razen če je dana izrecna privolitev.

162. Kot sem že navedla, se glavna tožba nanaša na razkritje informacij o posameznikih, na katere se nanašajo osebni podatki (upravičenci do sredstev SKP). V ničemer se ne nanaša na pravice uporabnikov (ali celo uporabnikov kot posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki). Šesto vprašanje je torej prav tako nedopustno iz zgoraj navedenih razlogov.

Predlog

163. Glede na navedeno menim, da bi moralo Sodišče na vprašanja, ki jih je predložilo Verwaltungsgericht Wiesbaden (Nemčija), odgovoriti:

1. Presoja prvega vprašanja ni pokazala ničesar, kar bi vplivalo na veljavnost člena 42, točka 8b, Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike.

2. Člen 44a Uredbe Sveta št. 1290/2005 je neveljaven, kolikor nalaga samodejno objavo imen, občine prebivališča, in če je mogoče, poštne številke vseh upravičencev do sredstev iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), skupaj z zneski, ki jih posamezen upravičenec prejme iz teh skladov.

3. Uredba Komisije (ES) št. 259/2008 z dne 18. marca 2005 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 glede objavljanja informacij o upravičencih do sredstev EKJS in EKSRP je neveljavna.

4. Točka (b) drugega vprašanja in šesto vprašanje sta nedopustni.

5. Na tretje, četrto in peto vprašanje ni treba odgovoriti.