



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА Е. SHARPSTON
представено на 12 декември 2013 година¹

Съединени дела C-141/12 и C-372/12

Y. S.
срещу
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel
(Преюдициално запитване, отправено от Rechtbank Middelburg (Нидерландия))
и
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel
срещу
M. и S.

(Преюдициално запитване, отправено от Raad van State (Нидерландия))

„Лични данни и обработване — Правен анализ“

1. Y. S., M. и S. са граждани на трети страни, които са подали молби за разрешение за пребиваване в Нидерландия. По молбата на Y. S. е постановен отказ. Молбите на M. и S. са уважени. Всеки от тях се позовава на правото на Съюза, за да получи достъп до документ („докладна записка“)², който се изготвя от служител на компетентния орган и съдържа правен анализ под формата на становище за вътрешно ползване, дали на съответното лице да бъде предоставено право на пребиваване. Молителите твърдят, че правният анализ представлява лични данни, от което следва, че от гледна точка на правото на Съюза те имат право на достъп до докладната записка.

Право на Съюза

ДФЕС

2. Съгласно член 16, параграф 1 ДФЕС „[в]секи има право на защита на личните му данни“.

Харта на основните права на Европейския съюз

3. Член 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), озаглавен „Защита на личните данни“, гласи:

„1. Всеки има право на защита на неговите личните данни.

¹ — Език на оригиналния текст: английски.

² — Вж. точка 17 по-долу.

2. Тези данни трябва да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и правото да изиска поправянето им.

3. Спазването на тези правила подлежи на контрол от независим орган“.

4. Член 41 се отнася до правото на добра администрация:

„1. Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

2. Това право включва по-специално:

[...]

б) правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна;

в) задължението на администрацията да мотивира своите решения.

[...]“.

5. Съгласно член 47, параграф 1 „[в]секи, чи[и]то права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия“.

6. Член 51, параграф 1 постановява, че „[р]азпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза. [...]“.

Директива 95/46

7. Съгласно член 1, параграф 1 от Директива 95/46³ „държавите членки защитават основните права и свободи на физическите лица и в частност правото им на личен живот при обработването на лични данни“⁴.

3 — Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10), изменена в някои аспекти с Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 година (ОВ L 284, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 213). Отделни правила за обработването на лични данни в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси се съдържат в Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета от 27 ноември 2008 година относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (ОВ L 350, стр. 60). В ход е работа по приемане на нов Общ регламент относно защитата на данните (вж. COM(2012) 11 окончателен).

4 — Вж. също съображение 10 от Директива 95/46.

8. Член 2, буква а) определя „лични данни“ като „всяка информация, свързана с идентифицирано или подлежащо на идентификация лице („съответно физическо лице“)“⁵, а „подлежащо на идентифициране лице“ — като „това лице, което може да бъде идентифицирано, пряко или непряко, по-специално чрез идентификационен номер или един или повече специфични признаци, отнасящи се до неговата физическа, физиологическа, психологическа, умствена, икономическа, културна или социална самоличност“.

9. „Обработването на лични данни“ — или накратко „обработване“ — е определено в член 2, буква б) като „всяка операция или набор от операции, извършвани или не с автоматични средства, прилагани към личните данни, като събиране, запис, организиране, съхранение, адаптиране или промяна, извличане, консултиране, употреба, разкриване чрез предаване, разпространяване или друга форма на предоставяне на данните, актуализиране или комбинирание, блокиране, изтриване или унищожаване“. Съгласно член 2, буква в) „файл с лични данни“ (или „файл“) означава „всеки структуриран набор от лични данни, достъпен по определени критерии, централизиран, децентрализиран или разпределен по функционален или географски принцип“.

10. Съгласно член 3, параграф 1 от Директива 95/46 тя се прилага към „пълната или частична обработка на лични данни с автоматизирани средства“ от една страна и към „обработката със средства, които не са автоматизирани, на лични данни, съставляващи част от файл[...], или които са предназначени да съставляват част от файл[...]“, от друга страна⁶. Член 3, параграф 2 изключва някои типове обработване от приложното поле на Директива 95/46, а член 7 установява критериите, въз основа на които се определя дали държавите членки могат да обработват лични данни или не.

11. Член 12 относно „правото на достъп“ гласи⁷:

„Държавите членки гарантират на всяко физическо лице правото да получи от администратора:

а) без принуда, на разумни интервали от време и без прекалено забавяне или разходи:

- потвърждение за това дали отнасящи се до него данни се обработват, както и информация най-малкото за целите на тази обработка, категориите данни и получателите или категориите получатели, на които данните се [съобщават],
- съобщение до него в разбираема форма относно данните, които се обработват, както и за всяка налична информация за техния източник,
- познания за логиката на всяка автоматизирана обработка на данни, отнасяща се до него, най-малкото за автоматизираните решения, упоменати в член 15, параграф 1;

б) според случая, поправянето, изтриването или блокирането на данните, чиято обработка не е в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, и по-конкретно поради непълнота или неточност на самите данни;

в) уведомление до трети страни, на които [е съобщено] каквото и да е поправяне, изтриване или блокиране [на данни] [...] в съответствие с разпоредбите на буква б), освен ако това се окаже невъзможно или е свързано с прекомерни усилия“.

5 — Това определение най-вероятно е заимствано от идентичното определение в член 2, буква а) от Конвенцията за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни от 1981 г. (ETS 108), по която страни са всички държави членки.

6 — Вж. също съображение 15 от Директива 95/46.

7 — Вж. също съображение 41 от Директива 95/46.

12. В член 13, параграф 1 се уреждат изключения и ограничения, наред с другото, във връзка с правото на достъп⁸:

„Държавите членки могат да приемат законодателни мерки за ограничаване на обхвата на правата и задълженията, предвидени в член 6, параграф 1, член 10, член 11, параграф 1, член 12 и член 21, ако подобно ограничаване представлява необходима мярка за гарантиране на:

[...]

г) предотвратяването, разследването, разкриването и преследването на [...] престъпления или за нарушения на етичните кодекси при регламентирани професии;

[...]

е) функции по наблюдение, проверка или регламентиране, свързани, дори случайно, с упражняването на официални правомощия в случаите, посочени в букви в), г) и д);

ж) защита на съответното физическо лице или на правата и свободите на други лица“.

Други актове на Съюза

13. Регламент № 45/2001⁹ се отнася до защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от институциите на Съюза. Той определя понятията „лични данни“ и „обработка на лични данни“ практически по същия начин като Директива 95/46¹⁰. Той предвижда по-специално също и право на достъп до разбираема форма на данните, които са в процес на обработка, и всяка налична информация за техния източник¹¹.

14. Актовете на Съюза, предвиждащи достъп до документи, като Регламент № 1049/2001¹² и Решението за публичния достъп до документите, съхранявани от Съда¹³, съдържат изключения с цел защита на „частния живот и личната неприкосновеност, и по-специално в съответствие със законодателството на [Съюза] относно защитата на личните данни“¹⁴ и предвиждат основания за отказ на достъпа, ако той би засегнал защитата на „съдебните [производства] и правни становища“¹⁵.

8 — Вж. също съображение 42 от Директива 95/46.

9 — Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 30, стр. 142).

10 — Вж. член 2, букви а) и б) от Регламент № 45/2001.

11 — Вж. член 13, буква в) от Регламент № 45/2001.

12 — Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

13 — Решение на Съда на Европейския съюз от 11 декември 2012 година за публичния достъп до документите, съхранявани от Съда на Европейския съюз при упражняване на административните му функции (ОВ C 38, стр. 2).

14 — Член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001; член 3, параграф 1, буква б) от Решението на Съда.

15 — Член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001; член 3, параграф 2, второ тире от Решението на Съда.

Нидерландското право и производството

15. Wet bescherming persoonsgegevens (Закон за защита на личните данни, наричан по-нататък „Wbp“) определя термина „лични данни“¹⁶, приложното му поле¹⁷ и правото на достъп¹⁸ по начин, подобен на Директива 95/46. Жалбоподателите се позовават на този закон в искането си да получат достъп до докладната записка, въз основата на която е взето решението по техните молби за издаване на разрешение за пребиваване за определен срок съгласно Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците от 2000 г.).

16. Такива молби се подават в Immigratie- en Naturalisatiedienst (Служба по имиграция и натурализация) и първо се разглеждат от служител, който проучва случая и подготвя предложение за решение, както и още един документ — „докладна записка“¹⁹, която наред с другото включва и правен анализ в подкрепа на предложението за решение. Ако служителят няма правомощие да подпише това предложение, той го изпраща заедно с докладната записка на т.нар. *resumptor* (старши служител) за преценка на случая. Този старши служител може да потвърди или да отхвърли правния анализ в докладната записка. Независимо обаче дали разглеждащият случая служител има правомощие да подпише решението, докладната записка не е част от окончателното решение относно разрешението за пребиваване.

17. В типичния случай докладната записка съдържа следните данни: име, телефон и номер на кабинета на разглеждащия случая служител; място за инициалите и името на старшия служител или съответно старшите служители; име, дата на раждане, националност, пол, етническа и религиозна принадлежност и език на молителя; информация за досегашни процедури; информация за представените от молителя декларации и документи; приложимите правни разпоредби и преценка на относимата информация в контекста на приложимото право („правния анализ“). Според Raad van State обемът на правния анализ може да е различен — от няколко изречения до няколко страници. В съдебното заседание нидерландското правителство потвърди, че няма утвърден образец за изготвянето на докладни записки. Когато правният анализ е в по-голям обем, докладната записка би могла да съдържа изложение на преценката относно правдоподобността на декларираната от молителя информация, на съображенията защо се приема, че той отговаря (или не) на условията за издаване на разрешение за пребиваване, и какво е основанието или основанията. При по-сбит анализ докладната записка би могла да съдържа само упоменаване на приложимите правила.

18. От акта за преюдициално запитване по дело C-372/12 става ясно също и че Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (наричан по-нататък „министърът по въпросите на имиграцията, интеграцията и бежанците“ „министърът“) пояснява, че докладната записка е част от досиетата на молителите, подредени по определен за всеки от тях „номер v“. Без този номер преписката не може да бъде прегледана или търсена.

19. До 14 юли 2009 г. практиката е била докладните записки (включително правните анализи) да бъдат предоставяни при поискване. Направени са много искания в този смисъл. Според министъра това е довело до значително увеличаване на обема на работа и често до погрешно тълкуване на правните анализи. Друга последица от това е обстоятелството, че правният анализ по определени случаи повече не се записва или се отразява в по-малка степен в докладната записка. Със служебно указание 2009/11 на IND тази практика е преустановена, като впоследствие достъпът до докладните записки (включително правните анализи) се отказва.

16 — Член 1, буква а) от Wbp.

17 — Член 2, параграф 1 от Wbp.

18 — Член 35 от Wbp.

19 — Примерни докладни записки са представени на Съда в хода на писмената фаза от производството по дело C-141/12.

Факти, въпроси и производство

Дело C-141/12, Y. S.

20. С решение от 9 юни 2009 г. министърът отхвърля молбата на Y. S. за издаване на разрешение за пребиваване за определен срок (тип „*asiel*“). Това решение впоследствие е оттеглено, но на 6 юли 2010 г. молбата отново е отхвърлена. Молбата на Y. S. за предоставяне на достъп до докладната записка, въз основата на която е постановено решението от 6 юли 2010 г., е отхвърлена с решение от 24 септември 2010 г., като в мотивите се изтъква, че освен личните данни докладната записка съдържа и правен анализ. В посоченото решение министърът предоставя, доколкото е необходимо, кратка справка за съдържащите се в докладната записка данни, техния произход и органите, които са имали достъп до данните.

21. С решение от 22 март 2011 г. жалбата по административен ред на Y. S. срещу решението от 24 септември 2010 г. е отхвърлена като неоснователна. Y. S. обжалва това решение пред запитващата юрисдикция, която поставя следните преюдициални въпроси:

- „1. Следва ли данните, съдържащи се в докладната записка относно заинтересованото лице и отнасящи се до това лице, да се считат за лични данни по смисъла на член 2, буква а) от [Директива 95/46]?
2. Представлява ли съдържащият се в докладната записка правен анализ лични данни по смисъла на споменатата разпоредба?
3. В случай че Съдът на Европейския съюз потвърди, че описаните по-горе данни представляват лични данни, следва ли администраторът или съответният държавен орган да предостави достъп до тези лични данни на основание на член 12 от [Директива 95/46] и на член 8, параграф 2 от [Хартата]?
4. Може ли във връзка с това заинтересованото лице също така да се позове пряко на член 41, параграф 2, буква б) от [Хартата] и ако това е така, следва ли съдържащата се в него формулировка „като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността“ [на процеса на вземане на решение], да се тълкува в смисъл, че поради тази причина може да бъде отказан достъп до докладната записка?
5. В случай че заинтересованото лице подаде молба за достъп до докладната записка, администраторът или съответният държавен орган следва ли да предостави на разположение на това лице копие на този документ, за да удовлетвори правото му на достъп?“.

Дело C-372/12, M. и S.

22. След като получава разрешение за пребиваване за определен срок (тип „*asiel*“), на 30 октомври 2009 г. M. подава молба за достъп до докладната записка по своя случай. На 19 февруари 2010 г. S. също подава молба за достъп до докладната записка към решението, с което му е предоставено разрешение за пребиваване за определен срок (тип „*regulier*“). И двете молби са отхвърлени — съответно на 4 ноември 2009 г. и на 31 март 2010 г. Подадените впоследствие жалби по административен ред срещу тези откази са отхвърлени от министъра като неоснователни с негови актове — съответно от 3 декември 2010 г. и 21 октомври 2010 г.

23. М. обжалва по съдебен ред решението на министъра пред Rechtbank Middelburg, който с решение от 16 юни 2011 г. приема жалбата за основателна, отменя решението и задължава министъра да издаде ново решение, съобразено със съдебното решение. S. обжалва по съдебен ред решението на министъра пред Rechtbank Amsterdam. От гледна точка на изхода от спора постановеното от този съд решение от 4 август 2011 г. е сходно на решението на Rechtbank Middelburg.

24. Министърът подава жалба срещу двете съдебни решения до Raad van State, който от своя страна поставя следните преюдициални въпроси:

- „1. Трябва ли член 12, буква а), второ тире от [Директива 95/46] да се тълкува в смисъл, че съществува право да се получи копие от документите, в които са обработени лични данни, или е достатъчно да се предостави пълна справка в разбираема форма за личните данни, които се обработват във въпросните документи?
2. Следва ли изразът „право на достъп“ в член 8, параграф 2 от [Хартата] да се тълкува в смисъл, че съществува право да се получи копие от документите, в които са обработени лични данни, или е достатъчно да се предостави пълна справка в разбираема форма за личните данни, които се обработват във въпросните документи по смисъла на член 12, буква а), второ тире от [Директива 95/46]?
3. Отнася ли се член 41, параграф 2, буква б) от [Хартата] и за държавите — членки на Европейския съюз, когато те прилагат правото на [Съюза] по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата?
4. Доколкото като последица от предоставянето на достъп до „докладните записки“ в същите вече не се излагат съображенията, поради които се предлага определено решение, а това е неблагоприятно от гледна точка на безпрепятствения вътрешноведомствен обмен на становища и правилното протичане на процеса по вземане на решения, обосновава ли тази последица легитимен интерес от поверителност по смисъла на член 41, параграф 2, буква б) от [Хартата]?
5. Може ли съдържащите се в „докладните записки“ правни анализи да се разглеждат като лични данни по смисъла на член 2, буква а) от [Директива 95/46]?
6. Защитата на правата и свободите на други лица по смисъла на член 13, параграф 1, буква ж) от [Директива 95/46] обхваща ли и интереса от безпрепятствен вътрешноведомствен обмен на становища? При отрицателен отговор на този въпрос, може ли тогава да се приеме, че посоченият интерес попада в хипотезата на член 13, параграф 1, буква г) или е) от тази директива?“

Производство

25. По дело C-141/12 писмени становища представят Y. S., правителствата на Австрия, Чехия, Гърция и Нидерландия, както и Комисията. По дело C-372/12 писмени становища представят M. и S., правителствата на Франция, Нидерландия и Португалия, както и Комисията.

26. С определение от 30 април 2013 г. Съдът съединява двете дела за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение.

27. На проведеното на 3 юли 2013 г. съдебно заседание устни становища представят Y. S., M. и S., правителствата на Франция и Нидерландия, както и Комисията.

Анализ

Предварителни уточнения

28. Страните не спорят, че докладната записка е съдържащ лични данни документ и че на Y. S., M. и S. е бил предоставен достъп до тези лични данни (с изключение на правните анализи) и те са били информирани за произхода на данните и за органите, на които са били изпратени те. По същество и двата случая се отнасят до (формата на) достъп до другата част от съдържанието на докладната записка — правния анализ.

29. Най-напред ще разгледам въпросите във връзка с тълкуването на Директива 95/46, а след това ще премина към въпросите във връзка с Хартата. Там, където въпросите по двете преюдициални запитвания се отнасят до един и същ проблем по същество, ще ги разгледам заедно.

Достъп до лични данни, достъп до дадена преписка и мотивирани решения

30. В съдебното заседание става ясно, че жалбоподателите желаят да се запознаят с мотивите на отделните решения относно правото им на пребиваване. Оказва се, че в решението по случая на Y. S. са били изложени мотиви, но не и в решенията по случаите на M. и S.

31. Нямам съмнения, че молителите имат легитимен интерес да поискат достъп до информация, за която претендират, че имат право да получат. Освен това фактът, че те искат достъп до докладните записки разкрива, че считат предоставената им информация, независимо каква е била тя, за непълна, като по този начин евентуално са попаднали в уязвимо положение.

32. При все това, чрез разширяване на смисъла на разпоредбите, уреждащи защитата на личните данни, или на приложното им поле, за да могат в него да се включат становища и други мерки, предприети във фазата на подготовката и предварителното проучване преди приемане на окончателното решение, не може да се оправдае евентуалното нарушаване на принципа, че всяко решение трябва да бъде мотивирано, за да се защити правото на ефективен съдебен контрол.

33. Обратно, фактът, че дадено решение е надлежно мотивирано и по този начин позволява на молителя да узнае в пълна степен залегналите в основата му съображенията и да използва ефективно предвидените средства за защита, не е достатъчен, за да се заключи, че достъпът до пълната версия на правния анализ не е необходим, ако този анализ попада в хипотезата на правните норми относно защитата на личните данни.

34. Нито една от двете запитващи юрисдикции не отправя до Съда искане за насоки по отношение на предвиденото в член 47 от Хартата или във вторичното законодателство задължение за мотивиране на постановените от органите на изпълнителната власт окончателни решения относно правото на пребиваване, правото на изслушване или правото на достъп до определена преписка, от която част би могъл да бъде вътрешноведомствен документ, какъвто е докладната записка. Жалбоподателите от своя страна също не са изтъкнали (доколкото успях да установя) тези основания пред запитващите юрисдикции.

35. Наистина, макар че запитващите юрисдикции са свели въпросите си до правото на Съюза, уреждащо защитата на личните данни, това не е пречка Съдът да разгледа всички аспекти от правото на Съюза, които могат да им бъдат полезни за решаването на делата, с които са сезирани²⁰. Не мисля обаче, че Съдът може да разшири обхвата на отговорите си в настоящия случай. Задължението за мотивиране и правото на достъп до конкретна преписка са въпроси, които досега не са надлежно поставяни пред Съда. Освен това, макар жалбоподателите да са разкрили, че им е известно предвиденото в правото на Съюза задължение за мотивиране на решенията за предоставяне на убежище²¹, се оказва, че никой от тях не е предявявал претенции в това отношение.

36. В съдебното заседание по дело C-372/12 нидерландското правителство изтъква, че мотивите за положителните решения се предоставят при поискване. Факт е, по всичко личи, че М. и S. не са били информирани за мотивите за решенията, с които им е разрешено пребиваване. Не мога да приема виждането на нидерландското правителство, че често молителите нямат интерес да получат текста на тези мотиви. Както подчертава адвокатът на М. и S. по време на съдебното заседание, обосноваващите едно благоприятно решение обстоятелства биха могли да се променят, като по-късно евентуално биха довели до различно решение²². Следователно знанието за това, точно кои обстоятелства са били релевантни за взетото решение, представлява легитимен интерес. Общите принципи на правото на ЕС, като принципа на ефективен съдебен контрол (понастоящем намерил израз в член 47 от Хартата)²³, включват в обхвата си този интерес²⁴. За разлика от това разпоредбите от правото на Съюза, уреждащи защитата на личните данни, не правят това. Те имат други цели²⁵.

37. Във всеки случай, дори да беше предоставен достъп до правния анализ в докладната записка с мотива, че представлява лични данни, това обстоятелство не би могло да оправдае пропуската на органа да посочи мотивите в окончателното решение или да ги направи достъпни по друг начин. Доколкото разбирам²⁶, когато се изготвя под формата на становище до старши служител, докладната записка би могла да не съдържа всички (или да не съдържа въобще) съображения, залегнали в мотивите на окончателното решение на компетентния орган. Също така се оказва, че понякога правният анализ би могъл да се състои само от няколко изречения. При такива обстоятелства, дори старшият служител да е съгласен със становището, би могло да се окаже, че правният анализ не е достатъчно изложение на мотивите.

38. Накрая, нито една от двете запитващи юрисдикции не е поставила въпрос на Съда дали правото на Съюза — с цел да се гарантира прозрачност на процеса по вземане на решения от компетентните органи, както и достъпът до използваната в този процес информация и/или с цел да се защити правото на добра администрация — изисква от държавите членки да

20 — Вж. напр. Решение от 15 юли 2004 г. по дело Lindfors (C-365/02, Recueil, стр. I-7183, точка 32 и цитираната съдебна практика) и Решение от 10 октомври 2013 г. по дело Alokpa и др. (C-86/12, точка 20 и цитираната съдебна практика).

21 — В писмените си становища Y. S., M. и S. се позовават изрично на Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242), чийто член 9, параграф 2, първа алинея гласи: „[Освен това д]ържавите членки гарантират при отхвърляне на молба [за убежище] решението да е фактически и правно мотивирано и в писмена форма да е посочен начинът за обжалване на отрицателно решение“. Втора алинея от тази разпоредба предвижда, че в случаите, когато на лицето не е предоставен статут на бежанец, но му е предоставен статут, който предоставя същите права и преимущества по отношение на националното право и правото на Съюза, както статутът на бежанец по смисъла на Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52), не е нужно държавите членки да посочват основанията за отказа да предоставят статут на бежанец, но в този случай те трябва да „гарантират, че в делото на кандидата са посочени мотивите за отказа за предоставяне на статут на бежанец и той има достъп до своето дело при поискване“.

22 — Например промяна в обстоятелствата би могла да определи дали дадено решение ще бъде потвърдено, или оттеглено.

23 — Вж. Решение от 28 юли 2011 г. по дело Samba Diouf (C-69/10, Сборник, стр. I-7151, точка 49 и цитираната съдебна практика).

24 — Вж. Решение от 4 юни 2013 г. по дело ZZ (C-300/11, точка 53).

25 — Вж. точка 60 по-долу.

26 — Вж. точка 17 по-горе.

предоставят достъп до преписките по производства като тези, в които участват Y. S., M. и S. (или да включват в преписките документи като докладните записки, съдържащи правни анализи), или да изслушват молителите във връзка с вътрешноведомствените процедури преди приемането на окончателното решение относно правото на пребиваване. Тези въпроси не са били предмет на разглеждане нито в писмената, нито в устната фаза на производството.

39. Това е причината, поради която анализът ми се ограничава до въпроса за достъпа до лични данни.

Достъп до лични данни съгласно Директива 95/46

Въведение

40. Директива 95/46 се прилага към пълната или частична обработка на лични данни с автоматизирани средства, както и към обработката със средства, които не са автоматизирани, на лични данни, съставляващи част от файл[...], или които са предназначени да съставляват част от файл[...] ²⁷. Само тези видове обработка попадат в приложното поле на Директивата и са защитени ²⁸. Следователно правото на достъп по член 12 се прилага само за лични данни, които са или биха могли да бъдат обработвани по този начин или записвани във файл. В най-опростената си форма това право може да бъде упражнено, като се поиска да бъде изпратено съобщение за данните, „които се обработват“, както и за всяка налична информация за техния източник ²⁹. Това право обаче е и основание за получаване на потвърждение дали се обработват данни, на по-подробни сведения за тази обработка, на познания за логиката на всяка автоматизирана обработка, поправяне, изтриване или блокиране на данни (ако обработката им не е в съответствие с Директивата), както и за уведомяването на трети лица за това, доколкото е необходимо.

41. Следователно отговорът на въпроса дали съгласно Директива 95/46 Y. S., M. и S. имат право на достъп до съдържащия се в докладната записка правен анализ зависи от обстоятелството дали този анализ представлява „лични данни“ или, ако това не е така, дали представлява обхванат от тази директива вид обработка или записване във файл.

Определения на понятията „лични данни“ и „обработка“ (първи и втори въпрос по дело C-141/12 и пети въпрос по дело C-372/12)

42. От първия въпрос по дело C-141/12 разбирам, че Rechtbank Middelburg иска да установи дали изложените в докладната записка факти относно физическото лице, чиито лични данни се обработват (за разлика от фактите, относно натоварения със случая служител и/или старшия служител например), следва да се считат за „лични данни“ по смисъла на член 2, буква а) от Директива 95/46. С втория въпрос (който е аналогичен на петия въпрос по дело C-372/12) запитващата юрисдикция повдига същия въпрос по отношение на правния анализ, съдържащ се в докладната записка.

43. Отговорът на първия въпрос е категорично утвърдителен.

27 — Член 3, параграф 1 от Директива 95/46.

28 — Вж. напр. съображение 15 и член 3, параграф 2 от Директива 95/46, в които се предвиждат две изключения от приложното ѝ поле.

29 — Член 12, буква а), второ тире от Директива 95/46.

44. По принцип понятието „лични данни“ е широко³⁰. Съдът приема, че то включва например и „името на лицето, заедно с телефонни координати или данни, свързани с условията му на работа или забавленията му“³¹, неговия адрес³², дневното му работно време, както и съответните паузи или почивки през работния ден³³, паричните суми, плащани от определени органи, и техните получатели³⁴, размера на трудовите или капиталовите доходи и имуществото на физически лица³⁵.

45. Изглежда, че същинското съдържание на тази информация е без значение, доколкото е свързана с идентифицирано или подлежащо на идентификация физическо лице. Тя може да бъде разбрана като отнасяща се до всякакви факти във връзка с личния живот на съответното лице и евентуално, доколкото е относимо, във връзка с професионалния му живот (който би могъл да съдържа по-силно изразен публичен аспект на този личен живот)³⁶. Тя може да е достъпна в писмена форма или да се съдържа например в звук или картина³⁷.

46. Следователно информацията, която е включена в докладната записка относно факти, като името, датата на раждане, националността, пола, етническата и религиозна принадлежност и езика на молителя, представлява „лични данни“ по смисъла на член 2, буква а) от Директива 95/46.

47. Що се отнася до втория въпрос, не считам, че правният анализ представлява лични данни.

48. Това не е първият път, в който на Съда се поставя въпрос във връзка с достъпа до правен анализ или правно становище³⁸. В тези случаи обаче изглежда, че достъп е искан на други основания³⁹. От Съда не е поискано да се произнесе по въпроса дали и защо документ, съдържащ правен анализ или становище, се отличава от документ с различно съдържание.

49. Макар че Съдът не може да избегне провеждането на проучване по въпроса в настоящия случай, не мисля, че е необходимо да се формулира изчерпателно определение на термините „лични данни“, „правен анализ“ или на каквато и да е друга форма на анализ⁴⁰. Достатъчно е да се акцентира върху въпроса дали съдържащият се в докладната записка правен анализ представлява лични данни.

30 — Вж. напр. Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Lindqvist (C-101/01, Recueil, стр. I-12971, точка 24), Решение от 20 май 2003 г. по съединени дела Österreichischer Rundfunk и др. (C-465/00, C-138/01 и C-139/01, Recueil, стр. I-4989, точка 64), Решение от 16 декември 2008 г. по дело Satakunnan Markkinapörssi и Satamedia (C-73/07, Сборник, стр. I-9831, точки 35 и 37), Решение от 16 декември 2008 г. по дело Huber (C-524/06, Сборник, стр. I-9705, точка 43) и Решение от 7 май 2009 г. по дело Rijkeboer (C-553/07, Сборник, стр. I-3889, точка 62).

31 — Решение по дело Lindqvist, посочено в бележка под линия 30 по-горе, точка 24.

32 — Решение по дело Rijkeboer, посочено в бележка под линия 30 по-горе, точка 42.

33 — Решение от 30 май 2013 г. по дело Worten (C-342/12, точки 19 и 22).

34 — Решение по дело Österreichischer Rundfunk и др., посочено в бележка под линия 30 по-горе, точка 64. Вж. също видовете данни, разглеждани в Решение по дело Huber, посочено в бележка под линия 30 по-горе, точки 20 и 43.

35 — Решение по дело Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia, посочено в бележка под линия 30 по-горе, точки 35 и 37.

36 — Вж. например Решение от 9 ноември 2010 г. по съединени дела Volker und Markus Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, Сборник, стр. I-11063, точка 59 и цитираната съдебна практика); вж. също точка 118 от заключението, представено от генералния адвокат Jääskinen по дело Google Spain и Google (C-131/12, висящо пред Съда).

37 — Вж. съображения 14—17 от Директива 95/46.

38 — Вж. например заключението на генералния адвокат Poiares Maduro, представено по съединени дела Швеция и Turco/Съвет (Решение от 1 юли 2008 г. по съединени дела C-39/05 Р и C-52/05 Р, Сборник, стр. I-4723, точка 24), в което той счита за правилна констатацията на Общия съд в първоинстанционното производство, че „посочването на „правните становища“ [в член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001] не създава никаква трудност за тълкуване“. Други случаи, в които е искан достъп до правни становища на правните служби на институциите на Съюза или до правни документи, представени в Съда, са разглеждани например в Решение от 21 септември 2010 г. по съединени дела Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 Р, C-528/07 Р и C-523/07 Р, Сборник, стр. I-8533). Вж. също точки 13 и 14 по-горе.

39 — По-специално член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001. Вж. точка 14 по-горе.

40 — Жалбоподателите сравняват правния анализ с разглеждането на медицинския анализ като лични данни в Становище 4/2007 относно понятието „лични данни“ на Работната група по член 29 за защита на лицата при обработването на личните данни (01248/07/EN WP 136). Това становище, което няма правни последици за Съда, разглежда *резултатите* от медицински анализ като лични данни. То не взема отношение по самия медицински анализ.

50. Смятам, че това не е така.

51. Бих направила разграничение между три вида правни анализи, от които само един изглежда от вида, включен в докладната записка.

52. Първият вид е чисто абстрактен — той се отнася до тълкуването и прилагането на правото, без да се използва информация във връзка с подлежащо на идентификация или идентифицирано лице или други видове факти. Следователно Директива 95/46 не се прилага за правен анализ относно смисъла на понятието „лични данни“ в нея, защото този анализ не е свързан с идентифицирано или подлежащо на идентификация лице.

53. Вторият вид анализи е с по-малка степен на абстрактност, доколкото използва определени факти за илюстрация. Тези факти обаче не са свързани с конкретно идентифицирано или подлежащо на идентификация лице или събитие. Следователно и този вид правни анализи е извън приложното поле на Директива 95/46.

54. Третият вид се основава на правната квалификация на фактите, свързани с идентифицирано или подлежащо на идентификация лице (или със събитие с участието на такива лица), и преценката им в контекста на приложимото право. Правните анализи, достъп до които искат Y. S., M. и S., са от третия вид.

55. Не съм убедена, че изразът „всяка информация, свързана с идентифицирано или подлежащо на идентификация лице“ в Директива 95/46 следва да бъде тълкуван дотолкова широко, че хипотезата му да обхваща и цялото разпространимо съдържание, в което са включени всички фактически елементи във връзка със съответното физическо лице.

56. Според мен „лични данни“ може да бъде само информация, която е свързана с факти по отношение на отделно лице. С изключение на това, че съществува, правният анализ не е такъв факт. Така например адресът на лицето представлява лични данни, а анализът на местожителството му за правни цели — не.

57. Във връзка с това не виждам полза да се прави разграничение между „обективни“ факти и „субективни“ анализи. Фактите могат да бъдат изразени в различни форми, някои обусловени от преценката на онова, което подлежи на идентификация. Например теглото на лице може да бъде изразено обективно в килограми, а в субективен смисъл — чрез квалификациите „с тегло под нормата“ или „с наднормено тегло“. Ето защо не изключвам понякога да е възможно преценките и становищата да бъдат класифицирани като данни.

58. При все това обаче стъпките в процеса на формиране на съображенията, въз основа на които се достига да заключението, че дадено лице е „с тегло под нормата“ или „с наднормено тегло“, не са факти, а още по-малко това може да се твърди за правния анализ.

59. Правният анализ представлява излагане на съображенията, които са в основата на разрешаването на определен правен въпрос. Самото разрешение би могло да бъде дадено във формата на съвет, становище или решение (а следователно може да поражда или да не поражда правнообвързващо действие). Отделно от фактите, на които се основава (някои от които биха могли да бъдат лични данни), този анализ съдържа обяснението във връзка с даденото разрешение на съответния въпрос. Самото обяснение не е информация, която е свързана с идентифицирано или подлежащо на идентификация лице. В най-добрия случай то може да бъде категоризирано като информация за тълкуването и прилагането на съответното право, по отношение на което се преценява правното положение на едно физическо лице и (евентуално) се взема решение във връзка с това. Съвсем възможно е лични данни и други елементи на даден факт да имат принос в процеса на формиране на отговора по въпроса, което обаче не превръща самия правен анализ в лични данни.

60. Освен това дадено лице има право на достъп до своите лични данни, защото има интерес от защита на своите основни права и свободи и по-специално на правото му на личен живот, когато държавите членки обработват информация, която се отнася до него⁴¹. Отказът на достъп до обработваните данни или до информация за тяхната обработка би довело до неефективност на други части от Директива 95/46. Би могло например да не е възможно да се потвърди дали дадени лични данни са подложени на обработване само ако то е необходимо за изпълнението на задача, която се осъществява при упражняване на официалните правомощия, които са предоставени на администратора⁴², или за получаването на информация за поправяне или изтриване на тези данни⁴³. За разлика от това правният анализ като такъв не попада в сферата на правото на личен живот на физическо лице. Ето защо няма причина да се приеме, че е допустимо единствено това лице само да го провери и поправи и да иска неговото изтриване или блокиране⁴⁴. По-скоро независим съдебен орган следва да има правомощието да осъществи контрол върху решението, за което е бил изготвен правният анализ.

61. Поради тези съображения смятам, че Директива 95/46 не установява изискване към държавите членки да предоставят достъп до такъв правен анализ, когато е включен във вътрешноведомствен документ, какъвто е съдържащата лични данни докладна записка, защото сам по себе си този правен анализ не представлява лични данни.

62. Представлява ли правният анализ форма на обработване или записване във файл, попадаща в приложното поле на Директива 95/46?

63. Не мисля така. По-скоро този анализ е обект на процес, изцяло контролиран от намесата на отделни лица, чрез който лични данни (доколкото са от значение за правния анализ) се оценяват, квалифицират в правен смисъл и подвеждат под приложното поле на правото и чрез който се взема решение по даден правен въпрос. Освен това този процес не е автоматичен, нито е насочен към записването на данни в определен файл⁴⁵.

64. Обработването включва „всяка операция или набор от операции“, прилагани към личните данни от страна на идентифициран в Директива 95/46 субект. Използването на думата „като“ в член 2, буква б) предполага, че изброяването на операциите не е изчерпателно⁴⁶, но и разкрива вида операция, който представлява „обработване“. Така например Съдът постановява, че то включва и поместването на лични данни на интернет страница⁴⁷. Списъкът съдържа също и „адаптиране“ и „употреба“ на лични данни, без да се уточнява целта на тези действия (макар че някои от изключенията от приложното поле на Директива 95/46 изглежда са определени чрез препращане към целта на обработването)⁴⁸. Обработването би могло да включва и улавяне, предаване, манипулиране, запис, съхранение и предаване на данни във вид на звук и картина⁴⁹.

41 — Вж. съображение 1 и член 1, параграф 1 от Директива 95/46.

42 — Вж. член 7, буква д) от Директива 95/46.

43 — Вж. член 12, буква в) от Директива 95/46.

44 — Вж. например член 12, буква б) от Директива 95/46.

45 — Вж. също точка 146 от заключението ми, представено по дело Комисия/Bavarian Lager (Решение от 29 юни 2010 г. по дело C-28/08 Р, Сборник, стр. I-6055), в което предлагам (в контекста на член 3, параграф 2 от Регламент № 45/2001) „последователност на операциите [...], при която човекът играе толкова решаваща роля и си запазва контрола по време на цялата процедура, да не се счита за „обработка [...] на лични данни, която [...] частично се извършва чрез автоматични средства“.

46 — „Обработването“ на лични данни означава „всяка операция или набор от операции, извършвани или не с автоматични средства, прилагани към личните данни, като събиране, запис, организиране, съхранение, адаптиране или промяна, извличане, консултиране, употреба, разкриване чрез предаване, разпространяване или друга форма на предоставяне на данните, актуализиране или комбиниране, блокиране, изтриване или унищожаване“ (член 2, буква б) от Директива 95/46).

47 — Решение по дело Lindqvist, посочено в бележка под линия 30 по-горе, точка 25.

48 — Вж. член 3, параграф 2 от Директива 95/46.

49 — Вж. съображение 14 от Директива 95/46; вж. също примерите в Решение по дело Satakunnan Markkinapörssi и Satamedia, посочено в бележка под линия 30 по-горе, точка 37.

65. Както е видно, всяка една от тези операции включва действие във връзка с лични данни, но без да се прави преценка на тези данни, която е неизбежен елемент на правния анализ. Същото важи за понятието за записване във файл.

66. Дори и да се разглеждаше като форма на обработване, правният анализ не е под формата нито на автоматично, нито на ръчно създаден файл. Освен това бих добавила, че при всички случаи член 12 от Директива 95/46 предвижда основание да се иска достъп до лични данни като такива, но не и до тяхното обработване или до обработената им форма.

Обхват на правото на достъп съгласно Директива 95/46 (трети въпрос по дело C-141/12)

67. С третия си въпрос по дело C-141/12 запитващата юрисдикция иска да установи дали следва да бъде предоставен достъп на основание на член 12 от Директива 95/46 или на член 8, параграф 2 от Хартата⁵⁰ до данните, описани по-горе, ако те бъдат признати от Съда за лични данни.

68. Струва ми се, че отговорът може да бъде само „да“, при условие че подобен достъп не е ограничен или изключен по силата на член 13 от Директива 95/46.

Форма на достъпа (пети въпрос по дело C-141/12 и първи и втори въпрос по дело C-372/12)

69. И двете запитващи юрисдикции повдигат въпроса дали Директива 95/46 изисква да бъде предоставено копие от докладната записка на лицата, поискали достъп до нея.

70. В това отношение запитващата юрисдикция по дело C-372/12 се позовава също и на член 8, параграф 2 от Хартата. Макар че наред с всичко останало член 8 от Хартата е изготвен в контекста на Директива 95/46, той предвижда отделно право на защита на личните данни⁵¹. Той обаче не предвижда изрично отделен стандарт за формата, в която да се предоставя достъпът. При прочита му във връзка с принципите на пропорционалност и правна сигурност, тълкувам член 8, параграф 2 от Хартата в смисъл, че не е необходимо достъпът да надхвърля необходимото за постигане на неговите цели и да допуска съответното физическо лице да узнае пълното съдържание на личните данни, защитени съгласно тази разпоредба. Установеното в член 12 от Директива 95/46 изискване кореспондира с тези принципи. Предвид това съображение не считам, че е необходимо отделно проучване във връзка с формата на достъп съгласно член 8 от Хартата.

71. Директива 95/46 не установява право на достъп до какъвто и да било или до всеки документ или преписка, в които се изброяват или ползват лични данни. Същевременно обаче тя не поставя и ограничение пред материалната форма, в която трябва да бъдат предоставени на разположение личните данни, до които Директивата гарантира достъп.

72. Тя по-скоро предвижда, че на съответното физическо лице трябва да бъдат съобщени в „разбираема“ форма данните, които се обработват, както и всяка налична информация за техния източник⁵².

50 — Вж. също точка 70 по-долу.

51 — Вж. разяснението към член 8 от Хартата в ОВ С 303, 2007 г., стр. 17, което препраща и към Регламент № 45/2001. Съгласно преамбюла към Разяснението относно Хартата, те сами по себе си нямат юридическа сила, а представляват „ценно средство за тълкуване, което е предназначено да изясни разпоредбите на Хартата“; а член 52, параграф 7 от Хартата предвижда, че разясненията „се вземат надлежно под внимание“ от юрисдикциите на Съюза и на държавите членки. Съдът постановява, че те „трябва да се вземат предвид при тълкуване[то] [на Хартата]“: вж. Решение от 22 януари 2013 г. по дело Sky Österreich (C-283/11, точка 42 и цитираната съдебна практика).

52 — Член 12, буква а), второ тире от Директива 95/46.

73. В зависимост от обстоятелствата би могло да се окаже, че предоставяне на копие не е нито необходимо, нито достатъчно.

74. Директива 95/46 не изисква личните данни в обхвата на правото на достъп да бъдат предоставени на разположение в материалната форма, в която съществуват или са били записани първоначално. Смятам, че в това отношение държавите членки разполагат със значителна свобода на преценка въз основа на конкретните обстоятелства на случая да определят⁵³ формата, в която да бъде осигурен достъп до личните данни.

75. Когато правят тази преценка, държавите членки следва да вземат под внимание по-специално: i) материалната форма (форми), в (която) които тази информация съществува и може да бъде предоставена на съответното физическо лице; ii) типа на личните данни и iii) целите на правото на достъп.

76. Първо, лични данни биха могли да съществуват в различна форма. Например данните, записани по време на интервю и впоследствие запазени за съхранение, може да съществуват като аудио запис на магнитна лента, като съдържащ записа електронен файл или като запис в писмена форма. По този начин, ако личните данни са от дадено интервю, член 12 от Директива 95/46 не предписва дали тези данни трябва да бъдат предоставени като запис на магнитна лента, като съдържащ записа електронен файл, като запис в писмена форма или като запис на друг материален носител. Каквато и форма да бъде избрана, тя трябва обаче да бъде предоставена във физическа форма, която ще е трайна и ще може да предостави пълен набор от съответните лични данни.

77. Второ, член 12 от Директива 95/46 гарантира, че на физическото лице, за което се отнасят данните, ще бъде предоставен достъп до личните му данни, които се обработват, но не и до всякаква друга информация, включително тази, която е свързана с друго физическо лице. Поради това съвкупността от лични данни, изброени (например) в отделен документ, или пък на копие от докладната записка, от чието съдържание е изтрита или е с блокиран достъп частта, която не представлява лични данни, трябва и в двата посочени случая да се приема за валидно предоставяне на достъп. За разлика от това до документ, в който се изброяват единствено датите и часът на телефонните обаждания от мобилния телефон на физическо лице, може да е необходимо да бъде предоставен пълен достъп, защото други форми на представяне на тази информация биха могли се окажат непрактични или немислими.

78. Трето, съобщените данни трябва да позволяват на физическото лице, за което се отнасят данните, да узнае и разбере съдържанието им и при необходимост да упражни правата, предвидени в член 12, букви б) и в) от Директива 95/46, както и например правото си да възрази срещу обработването на личните данни, отнасящи се до него (член 14), и правото си да иска обезщетение за претърпените от него вреди (членове 22 и 23)⁵⁴. Следователно данните трябва да бъдат във форма, която позволява на съответното физическо лице например да направи справка с тях и да ги разбере, да потвърди правилността им и правомерността на операциите по обработката им, да поиска поправянето на данни и евентуално да възрази срещу (по-нататъшно) обработване⁵⁵. По този начин формата на достъп е функция и от правата, които е упражнило съответното физическо лице.

79. Следователно фактът, че лични данни се съдържат в документ като докладната записка не означава по подразбиране, че съответното физическо лице автоматично има правото да получи тъкмо тази материална форма, тоест копие или извлечение от този документ.

53 — Вж. Решение по дело Lindqvist, посочено в бележка под линия 30 по-горе, точка 84, в която се изтъква, че „в много отношения държавите членки разполагат със свобода на действие при транспонирането на Директива 95/46“.

54 — Решение по Rijkeboer, посочено в бележка под линия 30 по-горе, точки 51 и 52.

55 — Вж. също съображения 25 и 41 от Директива 95/46.

Ограничения и изключения (шести въпрос по дело C-372/12)

80. Застъпих становището, че Директива 95/46 не предвижда основание да бъде претендиран достъп до правен анализ, който се съдържа в докладна записка. Следователно не е налице нужда да бъде обосноваван отказът за предоставяне на достъп съгласно член 13 от тази директива.

81. Ако Съдът не се съгласи със становището ми и приеме, че е приложима Директива 95/46 (и по-специално член 12), попада ли интересът от осигуряване на безпрепятствения вътрешноевропейски обмен на становища в обхвата на изказа „защита [...] на правата и свободите на други лица“ в член 13, параграф 1, буква ж)? При условията на евентуалност, може ли този интерес да бъде подведен под хипотезата на член 13, параграф 1, букви г) или е)?

82. Смятам, че отговорът и на двата въпроса е отрицателен.

83. Член 13, параграф 1 съдържа изчерпателен списък на основанията за предприемането на законодателни мерки за ограничаване на обхвата на правата и задълженията, предвидени в ограничен брой разпоредби на Директива 95/46, включително и в член 12. Обосновката трябва да почива на обществен интерес или на намирането на разумен баланс между правата и свободите на физическото лице, за което се отнасят данните, и правата и свободите на други лица.

84. По отношение на буква ж) защитата на правата и свободите на *други лица* (тоест, различни от съответното физическо лице, за което се отнасят данните) не може да бъде разбрана в смисъл, че включва правата и свободите на обработващия личните данни. Ако правният анализ наистина следва да бъде квалифициран като лични данни, това би трябвало да е така, защото се отнася до личните интереси на идентифицирано или на подлежащо на идентификация лице. Докато обществен интерес от защита на вътрешноевропейските становища с цел запазване на способността на администрацията да упражнява функциите си наистина би могъл да се конкурира с обществен интерес да има прозрачност, достъпът до такива становища не може да бъде ограничаван въз основа на първия от тези два интереса, защото достъпът обхваща само това, което се отнася до личния интерес.

85. По отношение на член 13, параграф 1, букви г) и е) не намирам причина да не се съглася със становището на нидерландското правителство, че няма връзка между наложените от него ограничения на достъпа и защитените в тези разпоредби интереси.

Достъп до лични данни съгласно член 41 от Хартата (четвърти въпрос по дело C-141/12 и трети и четвърти въпрос по дело C-372/12)

86. В съответствие с член 51, параграф 1 от Хартата нейните разпоредби се отнасят до държавите членки единствено когато същите прилагат правото на Съюза. С други думи, ако се прилага правото на Съюза, се прилага и Хартата⁵⁶. Това ограничение се прилага независимо от последващо включване на ограничение в конкретна разпоредба на Хартата.

87. Хартата се прилага по настоящите дела, тъй като въпросните решения са взети след влизането ѝ в сила на 1 декември 2009 г., и както потвърди нидерландското правителство по време на съдебното заседание, съгласно националното право, с което се транспонира правото на Съюза.

⁵⁶ — Решение от 26 февруари 2013 г. по дело Åkerberg Fransson (C-617/10, точки 20 и 21), както бе потвърдено наскоро в Решение от 26 септември 2013 г. по дело TEXDATA Software (C-418/11, точка 73).

88. Въпреки този извод смятам, че член 41 от Хартата не може да бъде приложен в контекста на настоящите дела, защото предвижда права, на които може да се прави позоваване пред институциите на Съюза (и по този начин се отнася до съответните задължения на последните), докато настоящите дела се отнасят до лични данни и друга информация, с която разполага дадена държава членка.

89. В решението си по дело Cicala Съдът потвърждава това тълкуване по отношение на член 41, параграф 2, буква в) от Хартата, който установява задължението за мотивиране⁵⁷. Въпреки че член 41, параграф 2 не посочва изрично институциите на Съюза, той определя чрез уводната си фраза — „това право включва“ — адресатите на предвидените задължения. Този израз съдържа нееднозначно препращане към субективното право по член 41, параграф 1, на което всяко засегнато лице може да се позовава пред „институциите, органите, службите и агенциите на Съюза“.

90. Констатациите на Съда в Решение по делото М.М.⁵⁸, че член 41, параграф 2 е с общо приложение, не противоречат на Решение по дело Cicala. Прочитът на точки 82—84 от Решение по дело М.М. в тяхната взаимна връзка по-скоро ме навеждат на мисълта, че Съдът се е съсредоточил върху съдържанието на правото на изслушване и върху въпроса кой може да се позовава на него⁵⁹, като по този начин Съдът подчертава както много широкия обхват на това право, така и мястото, което то заема отдавна в правния ред на Съюза.

91. Следователно отговорът на третия въпрос по дело C-372/12 трябва да бъде отрицателен, което обезсмисля отговора на четвъртия въпрос по това дело.

92. Накрая, вече изясних причините, поради които считам, че не би било уместно Съдът да разшири обхвата на настоящите преюдициални запитвания, като даде отговор на въпроси във връзка с правото на достъп до дадена преписка и със задължението за мотивиране там, където може да се окажат приложими вторичното законодателство или други разпоредби на Хартата, по-специално член 47. Такива въпроси биха могли да бъдат или да не бъдат относими към случаи като тези в основата на настоящите преюдициални запитвания. С оглед липсата на данни, че тези въпроси са били надлежно поставени пред националния съд, а и като се вземе предвид, че пред Съда не са изтъкнати доводи в този смисъл, се налага отговорите, които ще даде Съдът, да бъдат ограничени до въпроса за достъпа до лични данни⁶⁰.

Заключение

93. С оглед на всички гореизложени съображения считам, че Съдът следва да отговори на отправените от Rechtbank Middelburg и Raad van State въпроси, както следва:

- 1) Фактите, отнасящи се до идентифицирано или подлежащо на идентификация физическо лице, са „лични данни“ по смисъла на член 2, буква а) от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни. Въпреки това съображенията, които са в основата на разрешаването на определен правен въпрос, включващо правна квалификация на фактите, които се отнасят до идентифицирано или подлежащо на идентификация физическо лице, и тяхната преценка в контекста на приложимото право, не попадат в обхвата на установеното в тази директива

57 — Решение от 21 декември 2011 г. по дело Cicala (C-482/10, Сборник, стр. I-14139, точка 28).

58 — Решение от 22 ноември 2012 г. по дело М.М. (C-277/11, точка 84).

59 — Вж. също точка 32 от заключението на генералния адвокат Bot, представено по дело М.М., посочено в бележка под линия 58 по-горе.

60 — Вж. точки 34—38 по-горе.

определение за „лични данни“. Следователно Директива 95/46 не изисква от държавите членки да предоставят достъп до правен анализ, който е включен във вътрешноведомствен документ, съдържащ също и лични данни.

- 2) Съгласно член 12 от Директива 95/46 трябва да бъде предоставен достъп до данни, които са в обхвата на определението за „лични данни“ в тази директива, освен ако достъпът не е ограничен или изключен по силата на член 13 от същата директива.
- 3) Директива 95/46 не установява право на достъп до никакъв конкретен документ или преписка, в които се изброяват или ползват лични данни. Тя не уточнява конкретно и материалната форма, в която трябва да бъдат предоставени на разположение личните данни. По силата на член 12 от Директива 95/46 държавите членки разполагат със значителна свобода на преценка да определят формата, в която да бъде осигурен достъп до личните данни. Когато правят тази преценка, държавите членки следва да вземат под внимание по-специално: i) материалната форма/форми, в която/които съществува тази информация и може да бъде предоставена на съответното физическо лице; ii) типа на личните данни, и iii) целите на правото на достъп.
- 4) Защитата на правата и свободите на други лица, посочена в член 13, параграф 1, буква ж) от Директива 95/46, не включва в обхвата си правата и свободите на обработващия лични данни. Освен това не съществува връзка между интереса от безпрепятствен вътрешноведомствен обмен на становища в рамките на публичния орган и интересите, защитени съгласно член 13, параграф 1, буква г) или буква е) от тази директива.
- 5) Член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз установява права, на които лицата може да се позовават пред институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, и следователно тази разпоредба не може да се прилага за лични данни и друга информация, с която разполага дадена държава членка.