



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

17. juli 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger — direktiv 95/46/EF — artikel 2, 12 og 13 — begrebet »personoplysninger« — omfanget af den registreredes ret til indsigt — oplysninger vedrørende en ansøger om opholdstilladelse og en juridisk analyse indeholdt i et administrativt dokument til forberedelse af afgørelsen — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 8 og 41«

I de forenede sager C-141/12 og C-372/12,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rechtbank Middelburg (sag C-141/12) og Raad van State (sag C-372/12) (Nederlandene) ved afgørelser af henholdsvis 15. marts 2012 og 1. august 2012, indgået til Domstolen den 20. marts 2012 og den 3. august 2012, i sagerne

YS (sag C-141/12)

mod

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

og

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (sag C-372/12)

mod

M,

S,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič (refererende dommer), og dommerne C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. juli 2013,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- YS, M og S ved advocaten B. Scholten, J. Hoftijzer og I. Oomen
- den nederlandske regering ved B. Koopman og C. Wissels, som befuldmægtigede
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, som befuldmægtiget
- den græske regering ved E.-M. Mamouna og D. Tsagkaraki, som befuldmægtigede
- den franske regering ved D. Colas og S. Menez, som befuldmægtigede
- den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes og C. Vieira Guerra, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved B. Martenczuk, P. van Nuffel og C. ten Dam, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. december 2013, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, litra a), artikel 12, litra a), og artikel 13, stk. 1, litra d), f) og g), i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 281, s. 31) samt af artikel 8, stk. 2, og artikel 41, stk. 2, litra b), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet under to sager, der føres dels af YS, der er en tredjelandstatsborger, som har indgivet en ansøgning om midlertidig opholdstilladelse i Nederlandene, mod minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (ministeren for indvandring, integration og asyl, herefter »ministeren«), dels af ministeren mod M og S, der også er tredjelandstatsborgere, som har indgivet en sådan ansøgning, vedrørende ministerens afslag på at give disse tredjelandstatsborgere en kopi af et administrativt dokument, der er udarbejdet inden vedtagelsen af afgørelserne om deres ansøgninger om opholdstilladelse.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 I direktiv 95/46, som ifølge artikel 1 har til formål at beskytte fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger samt at fjerne hindringer for den frie udveksling af disse oplysninger, er følgende anført i 25. og 41. betragtning:
 - »(25) Principperne om beskyttelse skal dels afspejles i de forskellige forpligtelser, der påhviler [databehandlingsansvarlige] personer [...], navnlig for så vidt angår oplysningernes pålidelighed, den tekniske sikkerhed, anmeldelse til tilsynsmyndigheden og de omstændigheder, hvorunder behandlingen må udføres, og dels i de rettigheder, der tilkommer de personer, hvis

personoplysninger gøres til genstand for behandling, bl.a. retten til at blive underrettet om en behandling, til indsigt, til at kunne kræve oplysninger berigtiget, men også til under visse omstændigheder at gøre indsigelse mod en behandling.

[...]

(41) Enhver skal have ret til indsigt i de oplysninger om sig selv, som gøres til genstand for behandling, så den pågældende kan forvisse sig om oplysningernes rigtighed og behandlingens lovlighed; [...]«

4 Begrebet »personoplysninger« er i artikel 2, litra a), i direktiv 95/46 defineret som »enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (»den registrerede«)«.

5 Direktivets artikel 12 med overskriften »Ret til indsigt« bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer enhver registreret ret til hos den registeransvarlige

a) frit og uhindret, med rimelige mellemrum og uden større ventetid eller større udgifter

— at få oplyst, om der behandles personoplysninger om den pågældende selv, samt mindst formålene med behandlingen, hvilken type oplysninger det drejer sig om, og modtagerne eller kategorierne af modtagere af oplysningerne

— at få meddelt letforståelig information om, hvilke oplysninger der er omfattet af behandlingerne, samt enhver tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer

– [...]

b) efter omstændighederne at få oplysninger, som ikke er blevet behandlet i overensstemmelse med dette direktiv, berigtiget, slettet eller blokeret, navnlig hvis de er ufuldstændige eller urigtige

c) at få udvirket, at tredjemand, til hvem sådanne oplysninger er blevet videregivet, underrettes om enhver berigtigelse, sletning eller blokering, der er foretaget i overensstemmelse med litra b), medmindre underretning viser sig umulig eller er uforholdsmæssig vanskelig.«

6 Følgende fremgår af direktivets artikel 13, stk. 1, med overskriften »Undtagelser og begrænsninger«:

»Medlemsstaterne kan træffe lovmæssige foranstaltninger med henblik på at begrænse rækkevidden af de forpligtelser og rettigheder, der er omhandlet i [...] artikel 12 [...], hvis en sådan begrænsning er en nødvendig foranstaltning af hensyn til:

[...]

d) forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv

[...]

f) en kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgave, selv af midlertidig karakter, der er et led i den offentlige myndighedsudøvelse på de i litra c), d) og e) nævnte områder

g) beskyttelsen af den registreredes interesser eller andres rettigheder og frihedsrettigheder.«

- 7 Samme direktivs artikel 14 bestemmer, at medlemsstaterne indrømmer den registrerede ret til på visse betingelser at gøre indsigelse mod, at personoplysninger om ham selv gøres til genstand for behandling.
- 8 Ifølge artikel 22 og artikel 23, stk. 1, i direktiv 95/46 skal medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at enhver har ret til for en domstol at indbringe en klage over krænkelse af de rettigheder, der garanteres den pågældende i henhold til de nationale love, der gælder for den pågældende behandling, og om, at enhver, som har lidt skade som følge af en ulovlig behandling eller enhver anden handling, der er uforenelig med de nationale bestemmelser, der vedtages til gennemførelse af direktivet, har ret til erstatning for den forvoldte skade fra den registeransvarlige.

Nederlandsk ret

- 9 Artikel 2, 12 og 13 i direktiv 95/46 er blevet gennemført i national ret ved henholdsvis artikel 1, 35 og 43 i Wet bescherming persoonsgegevens (lov om beskyttelse af personoplysninger, herefter »Wbp«).
- 10 Wbp's artikel 35 har følgende ordlyd:
- »Den berørte har ret til frit og med rimelige mellemrum at henvende sig til den registeransvarlige for at få meddelt, om der behandles personoplysninger om den pågældende selv. Den registeransvarlige meddeler skriftligt inden for fire uger den berørte, om der behandles personoplysninger om den pågældende.
- Såfremt sådanne oplysninger behandles, omfatter meddelelsen en fuldstændig oversigt herover i letforståelig form, en beskrivelse af formålet eller formålene med behandlingen, en angivelse af, hvilken type oplysninger behandlingen vedrører, og en angivelse af modtagerne af eller kategorier af modtagere af oplysninger samt tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer.«
- 11 I henhold til Wbp's artikel 43, litra e), kan den registeransvarlige undlade at anvende artikel 35, hvis dette er nødvendigt af hensyn til beskyttelsen af den registreredes interesser eller andres rettigheder og frihedsrettigheder.
- 12 I henhold til artikel 29, stk. 1, litra a), i Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000, herefter »Vw 2000«) kan der meddeles midlertidig opholdstilladelse til en udlænding, som har flygtningestatus. Ifølge denne lovs artikel 29, stk. 1, litra b), kan en sådan opholdstilladelse ligeledes meddeles en udlænding, som har godtgjort, at han har rimelig grund til at antage, at han i tilfælde af udvisning vil løbe en reel risiko for at blive underkastet dødsstraf, henrettelse, tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller en alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

- 13 En sagsbehandler ved afdelingen for indvandring og indfødsret, som skal behandle en ansøgning om opholdstilladelse, og som ikke har underskriftskompetence, udarbejder et udkast til afgørelse, som forelægges en af afdelingens seniorbehandlere til vurdering. Udkastet vedlægges et dokument, hvori sagsbehandleren for seniorbehandleren redegør for, på hvilket grundlag han er nået frem til udkastet til afgørelse (herefter »redegørelsen«). Når sagsbehandleren selv har underskriftskompetence, forelægges redegørelsen ikke en seniorbehandler, men anvendes som begrundelse i den beslutningsproces, der skal begrunde afgørelsen internt. Redegørelsen er en del af afdelingens forberedende proces, men den er ikke en del af den endelige afgørelse, selv om visse af de betragtninger, der fremgår af redegørelsen, kan være gentaget i afgørelsens begrundelse.

- 14 Redegørelsen indeholder generelt følgende oplysninger: navn, telefon- og kontonummer på den sagsbehandler, der skal forberede afgørelsen, rubrikker til seniorbehandlerens navn og parafering, oplysninger vedrørende ansøgeren såsom navn, fødselsdato, nationalitet, køn, etnisk tilhørsforhold, religion og sprog, oplysninger vedrørende sagens forløb, oplysninger vedrørende ansøgerens forklaringer og fremlagte dokumenter, de retsregler, der finder anvendelse, og endelig en bedømmelse af de nævnte oplysninger i lyset af de retsregler, der finder anvendelse. Denne bedømmelse benævnes »juridisk analyse«.
- 15 Den juridiske analyse kan have et meget forskelligt omfang fra sag til sag, idet den kan være fra nogle få sætninger til flere sider. I en udførlig juridisk analyse behandler den sagsbehandler, der skal forberede afgørelsen, f.eks. troværdigheden af de afgivne forklaringer, og der redegøres for, hvorfor en ansøger efter sagsbehandlerens vurdering er eller ikke er berettiget til en opholdstilladelse. En summarisk analyse kan være begrænset til blot at henvise til en bestemt forvaltningspraksis.
- 16 Frem til den 14. juli 2009 var det ministerens praksis efter anmodning at fremsende redegørelserne. Da ministeren imidlertid fandt, at det store antal anmodninger skabte en for stor arbejdsbyrde, at de registrerede ofte foretog en fejlfortolkning af de juridiske analyser i de redegørelser, de fik fremsendt, samt at disse redegørelser som følge af fremsendelsen i stadigt mindre omfang indeholdt meningsudvekslingen inden for afdelingen for indvandring og indfødsret, opgav ministeren denne praksis.
- 17 Siden da er anmodninger om fremsendelse af en redegørelse systematisk blevet afslået. I stedet for en kopi af redegørelsen modtager ansøgeren nu en oversigt over de personoplysninger, der er indeholdt i dokumentet, herunder information om, hvorfra disse oplysninger stammer, og i givet fald oplysninger om de organer, som oplysningerne er blevet videregivet til.

Sag C-141/12

- 18 Den 13. januar 2009 indgav YS som asylansøger en ansøgning om midlertidig opholdstilladelse. Ansøgningen blev afslået ved afgørelse af 9. juni 2009. Denne afgørelse blev trukket tilbage ved skrivelse af 9. april 2010, men ved en ny afgørelse af 6. juli 2010 blev ansøgningen på ny afslået.
- 19 Ved skrivelse af 10. september 2010 anmodede YS om at få fremsendt den redegørelse, der vedrørte afgørelsen af 6. juli 2010.
- 20 Ved afgørelse af 24. september 2010 blev det afslået at fremsende redegørelsen. I denne afgørelse er dog indeholdt en oversigt over de oplysninger, der er indeholdt i redegørelsen, information om, hvorfra disse oplysninger stammer, og oplysninger om de organer, som oplysningerne er blevet videregivet til. YS indgav en klage til prøvelse af dette afslag på fremsendelse, og klagen blev afslået ved afgørelse af 22. marts 2011.
- 21 YS har derfor anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse om afslag på klagen ved Rechtbank Middelburg (retten i Middelburg) med den begrundelse, at det ikke var lovligt at nægte YS indsigt i nævnte redegørelse.
- 22 På denne baggrund har Rechtbank Middelburg besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er de oplysninger, der optages i [redegørelsen] om den pågældende person, og som vedrører denne, personoplysninger som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv [95/46]?
- 2) Er den juridiske analyse, der optages i [redegørelsen], en personoplysning som omhandlet i den førnævnte bestemmelse?

- 3) Såfremt Domstolen bekræfter, at de ovennævnte oplysninger er personoplysninger, skal sagsbehandleren/myndigheden da også give indsigt i disse personoplysninger i henhold til artikel 12 i direktiv [95/46] og [chartrets] artikel 8, stk. 2 [...]?
- 4) Kan den pågældende person i denne sammenhæng også direkte påberåbe sig chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), og i bekræftende fald, skal det heri indeholdte udtryk »under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn [under beslutningsprocessen]« da fortolkes således, at [retten til] indsigt i redegørelsen kan afslås på dette grundlag?
- 5) Såfremt den pågældende person søger om indsigt i rapporten, skal sagsbehandleren/myndigheden da stille en kopi af dette dokument til rådighed for at opfylde kravet til aktindsigt?»

Sag C-372/12

Twisten vedrørende M

- 23 Ved afgørelse af 28. oktober 2009 meddelte ministeren M en midlertidig opholdstilladelse som asylansøger i henhold til artikel 29, stk. 1, litra b), i Vw 2000. Denne afgørelse var ikke begrundet, idet det ikke fremgik heraf, hvorledes afdelingen for indvandring og indfødsret havde bedømt sagen.
- 24 Ved skrivelse af 30. oktober 2009 anmodede M under henvisning til Wbp's artikel 35 om at få indsigt i den redegørelse, der vedrørte nævnte afgørelse.
- 25 Ved afgørelse af 4. november 2009 afslog ministeren at give M indsigt i denne redegørelse. Som grundlag for afslaget henviste ministeren til Wbp's artikel 43, litra e), og anførte, at indsigt i et sådant dokument ville kunne begrænse friheden for den sagsbehandler, der var ansvarlig for at udarbejde det, til at fremføre argumenter og betragtninger, der kunne være relevante i forbindelse med beslutningsprocessen.
- 26 Da klagen over dette afslag var blevet afslået ved afgørelse af 3. december 2010, anlagde M sag til prøvelse heraf ved Rechtbank Middelburg. Ved afgørelse af 16. juni 2011 fastslog Rechtbank Middelburg, at det hensyn, som ministeren havde anført som begrundelse for at give afslag på indsigt i redegørelsen, ikke er et hensyn, der er beskyttet ved Wbp's artikel 43, litra e), og Rechtbank Middelburg annullerede ministerens afgørelse, idet den var baseret på en forkert retlig begrundelse. Rechtbank Middelburg fastslog endvidere, at der ikke var noget grundlag for at opretholde afgørelsens retsvirkninger, idet ministeren i strid med Wbp's artikel 35, stk. 2, ikke havde givet indsigt i redegørelsens juridiske analyse, som kunne have afdækket årsagerne til, at M ikke fik flygtningestatus som omhandlet artikel 29, stk. 1, litra a), i Vw 2000.

Twisten vedrørende S

- 27 Ved afgørelse af 10. februar 2010, der ikke indeholdt en begrundelse, meddelte ministeren S en almindelig midlertidig opholdstilladelse som følge af »dramatiske omstændigheder«. Ved skrivelse af 19. februar 2010 har S under henvisning til Wbp's artikel 35 anmodet om fremsendelse af redegørelsen vedrørende denne afgørelse.
- 28 Denne anmodning blev afslået ved afgørelse af 31. marts 2010, som efter en klage efterfølgende blev stadfæstet ved afgørelse af 21. oktober 2010. I sidstnævnte afgørelse gjorde ministeren gældende, at det i afgørelsen af 31. marts 2010 allerede var blevet anført, hvilke personoplysninger der er indeholdt i redegørelsen, og at denne afgørelse således imødekom anmodningen om indsigt. Det var i øvrigt ministerens opfattelse, at Wbp ikke giver ret til indsigt i en redegørelse.

- 29 Ved afgørelse af 4. august 2011 gav Rechtbank Amsterdam (retten i Amsterdam) S medhold i den sag, som S havde anlagt til prøvelse af afgørelsen af 21. oktober 2010, og annullerede afgørelsen. Rechtbank Amsterdam fastslog bl.a., at den omhandlede redegørelse ikke indeholdt andre oplysninger end personoplysninger vedrørende S, at sidstnævnte i henhold til Wbp har ret til indsigt i disse oplysninger, og at ministerens afslag på indsigt ikke var baseret på et gyldigt grundlag.
- 30 Ministeren besluttede at indbringe såvel tvisten vedrørende M som tvisten vedrørende S for Raad van State.
- 31 På denne baggrund har Raad van State besluttet at forene sagerne vedrørende M og S, udsætte dem og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 12, litra a), andet led, i [direktiv 95/46] fortolkes således, at der består en ret til at få kopi af dokumenter, hvori der behandles personoplysninger, eller er det tilstrækkeligt, at der meddeles en fuldstændig og letforståelig oversigt over de personoplysninger, der behandles i de pågældende dokumenter?
 - 2) Skal ordene »ret til adgang« i [chartrets] artikel 8, stk. 2 [...] fortolkes således, at der består en ret til at få kopi af dokumenter, hvori der behandles personoplysninger, eller er det tilstrækkeligt, at der meddeles en fuldstændig og letforståelig oversigt over de personoplysninger, der behandles i de pågældende dokumenter, jf. artikel 12, litra a), andet led, i [direktiv 95/46]?
 - 3) Er [chartrets] artikel 41, stk. 2, litra b), [...] også rettet til medlemsstaterne, for så vidt som bestemmelsen gennemfører EU-retten som omhandlet i [chartrets] artikel 51, stk. 1, [...]?
 - 4) Udgør den omstændighed, at de grunde, der har ført til at foreslå en given afgørelse, som følge af retten til indsigt i redegørelserne ikke længere gengives i disse, hvilket ikke gavner den interne uforstyrrede meningsudveksling inden for den pågældende myndighed og en korrekt beslutningsdannelse, et legitimt fortrolighedshensyn som omhandlet i [chartrets] artikel 41, stk. 2, litra b), [...]?
 - 5) Kan en juridisk analyse, således som den optages i [en redegørelse], betragtes som en »personoplysning« som omhandlet i artikel 2, litra a), i [direktiv 95/46]?
 - 6) Omfatter beskyttelsen af andres rettigheder og frihedsrettigheder som omhandlet i artikel 13, stk. 1, litra g), i [direktiv 95/46] også hensynet til en intern uforstyrret meningsudveksling inden for den pågældende myndighed? Såfremt dette ikke er tilfældet, kan dette hensyn da falde under direktivets artikel 13, stk. 1, litra d) eller f)?«
- 32 Ved afgørelse af 30. april 2013 blev sagerne C-141/12 og C-372/12 forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet spørgsmål i sag C-141/12 og det femte spørgsmål i sag C-372/12 vedrørende begrebet »personoplysninger«

- 33 Med det første og det andet spørgsmål i sag C-141/12 og det femte spørgsmål i sag C-372/12, som behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, litra a), i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at de oplysninger vedrørende en ansøger om opholdstilladelse og den juridiske analyse, der er indeholdt i en redegørelse, udgør »personoplysninger« som omhandlet i denne bestemmelse.

- 34 Mens alle de procesdeltagere, der har taget stilling til dette spørgsmål, er af den opfattelse, at de oplysninger vedrørende en ansøger om opholdstilladelse, som er gengivet i redegørelsen, er omfattet af begrebet »personoplysninger«, og derfor foreslår, at der gives et bekræftende svar på det første spørgsmål i sag C-141/12, er der forskellige opfattelser vedrørende den juridiske analyse, der er indeholdt i dette administrative dokument, og som er genstand for det andet spørgsmål i sag C-141/12 og det femte spørgsmål i sag C-372/12.
- 35 Såvel YS, M og S som den græske, den østrigske og den portugisiske regering samt Europa-Kommissionen har anført, at for så vidt som denne juridiske analyse omhandler en konkret fysisk person og er baseret på denne persons situation og individuelle karakteristika, er den også omfattet af nævnte begreb. Den græske regering og Kommissionen har imidlertid nærmere anført, at dette kun gælder for juridiske analyser, der indeholder oplysninger om en fysisk person, og ikke for juridiske analyser, der udelukkende indeholder en abstrakt juridisk fortolkning, mens M og S er af den opfattelse, at selv en sådan abstrakt fortolkning falder ind under anvendelsesområdet for den nævnte bestemmelse, såfremt den er afgørende for bedømmelsen af ansøgningen om opholdstilladelse og anvendes i ansøgerens konkrete sag.
- 36 Ifølge den nederlandske, den tjekkiske og den franske regering er den juridiske analyse, der er indeholdt i en redegørelse, derimod ikke omfattet af begrebet »personoplysninger«.
- 37 I denne forbindelse bemærkes, at artikel 2, litra a), i direktiv 95/46 definerer personoplysninger som »enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person«.
- 38 Der er således ingen tvivl om, at oplysninger vedrørende en ansøger om opholdstilladelse, såsom dennes navn, fødselsdato, nationalitet, køn, etnisk tilhørsforhold, religion og sprog, der er indeholdt i en redegørelse, udgør informationer om denne fysiske person, som i redegørelsen bl.a. er identificeret ved sit navn, og at disse informationer følgelig skal kvalificeres som »personoplysninger« (jf. i denne retning bl.a. dom Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, præmis 31 og 43).
- 39 Hvad derimod angår den juridiske analyse, der er indeholdt i en redegørelse, bemærkes, at selv om den ganske vist kan indeholde personoplysninger, udgør den imidlertid ikke i sig selv en sådan oplysning som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 95/46.
- 40 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse, og som den nederlandske, den tjekkiske og den franske regering har anført, udgør en sådan juridisk analyse nemlig ikke en information om ansøgeren om opholdstilladelse, men snarere, for så vidt som den ikke er begrænset til en rent abstrakt fortolkning af retsreglerne, information om den kompetente myndigheds bedømmelse og anvendelse af disse retsregler i forhold til ansøgerens situation, idet denne situation bl.a. er fastlagt ud fra de personoplysninger om ansøgerens person, som myndigheden råder over.
- 41 Denne fortolkning af begrebet »personoplysninger« som omhandlet i direktiv 95/46 følger ikke alene af ordlyden af direktivets artikel 2, litra a), men underbygges også af direktivets formål og opbygning.
- 42 Ifølge direktivets artikel 1 har det til formål at beskytte fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger og dermed at muliggøre den frie udveksling af sådanne oplysninger mellem medlemsstaterne.
- 43 Ifølge direktivets 25. betragtning skal de principper om beskyttelse af fysiske personer, der er fastsat heri, dels afspejles i de forskellige forpligtelser, der påhviler personer, som behandler data vedrørende disse personer, dels i de rettigheder, der tilkommer de personer, hvis personoplysninger gøres til genstand for behandling, bl.a. retten til at blive underrettet om en behandling, til indsigt, til at kunne kræve oplysninger berigtiget, men også til under visse omstændigheder at gøre indsigelse mod en behandling.

- 44 Hvad angår den registreredes rettigheder som omhandlet i direktiv 95/46 bemærkes, at beskyttelsen af den grundlæggende ret til respekt for privatlivets fred bl.a. indebærer, at den registrerede skal kunne have sikkerhed for, at personoplysningerne om den pågældende er korrekte og behandles lovligt. Som det fremgår af 41. betragtning til direktivet, er det med henblik på at kunne foretage den fornødne kontrol, at den registrerede i medfør af direktivets artikel 12, litra a), har ret til indsigt i de oplysninger om sig selv, som gøres til genstand for behandling. Denne ret til indsigt er bl.a. nødvendig for at gøre det muligt for den registrerede i givet fald at udvirke, at den registeransvarlige berigtiger, sletter eller blokerer oplysningerne og dermed for at udøve rettigheden i direktivets artikel 12, litra b) (jf. i denne retning dom Rijkeboer, C-553/07, EU:C:2009:293, præmis 49 og 51).
- 45 I modsætning til de oplysninger vedrørende en ansøger om opholdstilladelse, der er indeholdt i en redegørelse, og som kan udgøre det faktuelle grundlag for redegørelsens juridiske analyse, kan en sådan analyse – således som den nederlandske og den franske regering har anført – således ikke i sig selv gøres til genstand for ansøgerens kontrol af dens rigtighed og for en berigtigelse i medfør af artikel 12, litra b), i direktiv 95/46.
- 46 Under disse omstændigheder tjener en udstrækning af retten til indsigt for en ansøger om opholdstilladelse til også at omfatte den juridiske analyse ikke reelt direktivets formål om at sikre beskyttelsen af denne ansøgers ret til privatlivets fred i forbindelse med behandlingen af oplysninger om ansøgeren, men formålet om at sikre den pågældende ret til indsigt i administrative dokumenter, hvilket imidlertid ikke er omhandlet i direktiv 95/46.
- 47 I en lignende sammenhæng for så vidt angår Unionens institutioners behandling af personoplysninger, som er reguleret ved dels Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 2001 L 8, s. 1), dels Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43), har Domstolen allerede i præmis 49 i dom Kommissionen mod Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378) fastslået, at disse forordninger har forskellige formål, og at forordning nr. 45/2001 i modsætning til forordning nr. 1049/2001 ikke har til formål at sikre gennemsigtighed i de offentlige myndigheders beslutningsproces og at fremme god forvaltningsskik ved at lette udøvelsen af retten til aktindsigt. Denne konstatering gælder også for direktiv 95/46, hvis formål i det væsentlige svarer til formålet med forordning nr. 45/2001.
- 48 Det følger af alle de ovenstående betragtninger, at det første og det andet spørgsmål i sag C-141/12 og det femte spørgsmål i sag C-372/12 skal besvares med, at artikel 2, litra a), i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at de oplysninger vedrørende en ansøger om opholdstilladelse, der er indeholdt i en redegørelse, og de oplysninger om den pågældende, der i givet fald er indeholdt i redegørelsens juridiske analyse, udgør »personoplysninger« som omhandlet i denne bestemmelse, idet den juridiske analyse derimod ikke i sig selv kan kvalificeres på samme måde.

Det sjette spørgsmål i sag C-372/12 vedrørende muligheden for at begrænse retten til indsigt

- 49 Henset til besvarelsen af det første og det andet spørgsmål i sag C-141/12 og det femte spørgsmål i sag C-372/12 samt til, at den forelæggende ret har anført, at det ikke er nødvendigt at besvare det sjette forelagte spørgsmål i sag C-372/12, medmindre den juridiske analyse, der er indeholdt i redegørelsen, skal kvalificeres som personoplysninger, er det ufornuddent at besvare det sjette spørgsmål.

Det tredje og det femte spørgsmål i sag C-141/12 og det første og det andet spørgsmål i sag C-372/12 vedrørende omfanget af retten til indsigt

- 50 Med det tredje og det femte spørgsmål i sag C-141/12 og det første og det andet spørgsmål i sag C-372/12, som behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 og chartrets artikel 8, stk. 2, skal fortolkes således, at en ansøger om opholdstilladelse har ret til indsigt i de oplysninger om den pågældende, der er indeholdt i en redegørelse, og, såfremt dette er tilfældet, om denne ret til indsigt indebærer, at de kompetente myndigheder skal tilstille ansøgeren en kopi af denne redegørelse, eller om det er tilstrækkeligt, at myndighederne fremsender en fuldstændig og letforståelig oversigt over disse oplysninger til den pågældende.
- 51 Alle deltagerne i retsforhandlingerne for Domstolen er enige om, at artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 giver en ansøger om opholdstilladelse ret til indsigt i alle de personoplysninger, der er indeholdt i redegørelsen, selv om deres synspunkter vedrørende det konkrete omfang af denne ret er forskellige alt efter deres fortolkning af begrebet »personoplysninger«.
- 52 Hvad angår spørgsmålet om, hvilken form denne ret til indsigt skal antage, har såvel YS, M og S som den græske regering anført, at ansøgeren har ret til at få en kopi af redegørelsen. Kun en sådan kopi vil nemlig gøre det muligt for ansøgeren at forvisse sig om, at den pågældende er i besiddelse af alle de personoplysninger om sig selv, der er indeholdt i redegørelsen.
- 53 Den nederlandske, den tjekkiske, den franske og den portugisiske regering samt Kommissionen er derimod af den opfattelse, at hverken artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 eller chartrets artikel 8, stk. 2, pålægger medlemsstaterne at tilstille en ansøger om opholdstilladelse en kopi af redegørelsen. Der findes således andre muligheder for på en letforståelig måde at give meddelelse om de personoplysninger, der er indeholdt i et sådant dokument, bl.a. ved at give ansøgeren en fuldstændig og udførlig oversigt over dem.
- 54 Indledningsvis bemærkes, at bestemmelserne i direktiv 95/46, for så vidt som de omhandler behandling af personoplysninger, der kan krænke de grundlæggende frihedsrettigheder og navnlig privatlivets fred, nødvendigvis skal fortolkes under hensyntagen til de grundlæggende rettigheder, som ifølge Domstolens faste praksis er en integrerende del af de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte, og som nu er opført i chartret (jf. bl.a. domme Connolly mod Kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, præmis 37, Österreichischer Rundfunk m.fl., C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 68, og Google Spain og Google, C-131/12, EU:C:2014:317, præmis 68).
- 55 Chartrets artikel 8, som sikrer retten til beskyttelse af personoplysninger, bestemmer i stk. 2, at enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende. Dette krav gennemføres ved artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 (jf. i denne retning dom Google Spain og Google, EU:C:2014:317, præmis 69).
- 56 Denne bestemmelse i direktiv 95/46 fastsætter, at medlemsstaterne sikrer enhver registreret ret til hos den registeransvarlige frit og uhindret, med rimelige mellemrum og uden større ventetid eller større udgifter at få meddelt letforståelig information om, hvilke oplysninger der er omfattet af handlingerne, samt enhver tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer.
- 57 Selv om direktiv 95/46 således pålægger medlemsstaterne at sikre, at enhver registreret fra den registeransvarlige for personoplysninger kan få meddelelse om alle de personoplysninger, som den registeransvarlige behandler vedrørende den pågældende, overlader direktivet det til medlemsstaterne at fastlægge, hvilken konkret materiel form denne meddelelse skal antage, hvis den blot er »letforståelig«, dvs. at den gør det muligt for den registrerede at opnå kendskab til disse oplysninger og at kontrollere, om de er korrekte og behandles i overensstemmelse med direktivet, således at den

registrerede i givet fald kan udøve de rettigheder, som den pågældende er tillagt i henhold til direktivets artikel 12, litra b) og c), artikel 14, 22 og 23 (jf. i denne retning dom Rijkeboer, EU:C:2009:293, præmis 51 og 52).

- 58 For så vidt som det formål, der forfølges med denne ret til indsigt, fuldt ud kan nås ved en anden form for meddelelse, kan den registrerede dermed ikke af hverken artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 eller chartrets artikel 8, stk. 2, udlede en ret til at få en kopi af det originale dokument eller den originale sagsmappe, hvori disse oplysninger er indeholdt. Med henblik på ikke at give den registrerede indsigt i andre oplysninger end sine egne personoplysninger kan den registrerede få en kopi af det originale dokument eller den originale sagsmappe, hvori disse andre oplysninger er gjort ulæselige.
- 59 I situationer som dem, der har givet anledning til hovedsagerne, følger det af den besvarelse, der er givet i denne doms præmis 48, at kun de oplysninger vedrørende en ansøger om opholdstilladelse, der er indeholdt i en redegørelse, og de oplysninger om den pågældende, der i givet fald er indeholdt i redegørelsens juridiske analyse, udgør »personoplysninger« som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 95/46. Den ret til indsigt, som denne ansøger kan påberåbe sig i henhold til artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 og chartrets artikel 8, stk. 2, vedrører følgelig udelukkende disse oplysninger. Med henblik på at imødekomme denne ret til indsigt er det tilstrækkeligt, at ansøgeren om opholdstilladelse tilstilles en fuldstændig oversigt over alle disse oplysninger i en letforståelig form, dvs. en form, der gør det muligt for denne ansøger at opnå kendskab til disse oplysninger og at kontrollere, om de er korrekte og behandles i overensstemmelse med direktivet, således at ansøgeren i givet fald kan udøve de rettigheder, som den pågældende er tillagt i henhold til direktivets artikel 12, litra b) og c), artikel 14, 22 og 23.
- 60 Det følger af de ovenstående betragtninger, at det tredje og det femte spørgsmål i sag C-141/12 og det første og det andet spørgsmål i sag C-372/12 skal besvares med, at artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 og chartrets artikel 8, stk. 2, skal fortolkes således, at en ansøger om opholdstilladelse har ret til indsigt i alle de personoplysninger om den pågældende selv, som de nationale administrative myndigheder har gjort til genstand for behandling som omhandlet i direktivets artikel 2, litra b). Med henblik på at imødekomme denne ret er det tilstrækkeligt, at denne ansøger tilstilles en fuldstændig oversigt over disse oplysninger i en letforståelig form, dvs. en form, der gør det muligt for denne ansøger at opnå kendskab til disse oplysninger og at kontrollere, om de er korrekte og behandles i overensstemmelse med direktivet, således at ansøgeren i givet fald kan udøve de rettigheder, som den pågældende er tillagt i henhold til direktivet.

Det fjerde spørgsmål i sag C-141/12 og det tredje og fjerde spørgsmål i sag C-372/12 vedrørende chartrets artikel 41

- 61 Med det fjerde spørgsmål i sag C-141/12 og det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-372/12, som behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), skal fortolkes således, at en ansøger om opholdstilladelse over for de nationale myndigheder kan påberåbe sig den ret til aktindsigt i de akter, der er fastsat i bestemmelsen, og, såfremt dette er tilfældet, hvilken rækkevidde der da skal tillægges udtrykket »under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn« under beslutningsprocessen som omhandlet i denne bestemmelse.
- 62 Det er Kommissionens opfattelse, at disse spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, da de er formuleret hypotetisk og uklart.
- 63 Det bemærkes, at der ifølge Domstolens faste praksis er en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af

EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (jf. bl.a. dom Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

- 64 Dette er imidlertid ikke tilfældet her. Henset til de faktiske omstændigheder, som de forelæggende retter har fremført, fremgår det ikke, at spørgsmålet om, hvorvidt ansøgerne i hovedsagerne i medfør af chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), kan påberåbe sig en ret til indsigt i de akter, der vedrører deres ansøgninger om opholdstilladelse, er af rent hypotetisk karakter. Formuleringen af spørgsmålene og oplysningerne herom i forelæggelsesafgørelserne er endvidere tilstrækkeligt klare med henblik på at fastlægge spørgsmålenes rækkevidde og med henblik på at gøre det muligt dels for Domstolen at besvare dem, dels for de berørte at indgive indlæg i henhold til artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.
- 65 Hvad angår de præjudicielle spørgsmåls realitet har såvel YS, M og S som den græske regering anført, at en ansøger om opholdstilladelse har ret til aktindsigt i akter i henhold til chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), eftersom de nationale myndigheder inden for rammerne af proceduren for meddelelse af en sådan tilladelse gennemfører direktiverne på asylområdet. Den nederlandske, den tjekkiske, den franske, den østrigske og den portugisiske regering samt Kommissionen er derimod af den opfattelse, at chartrets artikel 41 udelukkende er rettet mod Unionens institutioner, og at bestemmelsen dermed ikke kan ligge til grund for aktindsigt i akter inden for rammerne af en national procedure.
- 66 Indledningsvis bemærkes, at chartrets artikel 41, der har overskriften »Ret til god forvaltning«, i stk. 1 bestemmer, at enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. I artikel 41, stk. 2, præciseres, at denne ret navnlig omfatter retten for enhver til aktindsigt i de akter, der vedrører ham eller hende, under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn samt tavshedspligt og sagernes fortrolighed.
- 67 Det fremgår således klart af ordlyden af chartrets artikel 41, at bestemmelsen ikke er rettet mod medlemsstaterne, men udelukkende mod Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer (jf. i denne retning dom Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, præmis 28). En ansøger om opholdstilladelse kan dermed ikke af chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), udlede en ret til indsigt i de nationale akter vedrørende den pågældendes ansøgning.
- 68 Retten til god forvaltning, som er forankret ved denne bestemmelse, afspejler ganske vist et almindeligt EU-retligt princip (dom H. N., C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 49). Med spørgsmålene i de nærværende sager ønsker de forelæggende retter imidlertid ikke en fortolkning af dette almindelige princip, men ønsker oplyst, om chartrets artikel 41 i sig selv kan finde anvendelse på Unionens medlemsstater.
- 69 Det fjerde spørgsmål i sag C-141/12 og det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-372/12 skal derfor besvares med, at chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), skal fortolkes således, at en ansøger om opholdstilladelse ikke kan påberåbe sig denne bestemmelse over for de nationale myndigheder.

Sagsomkostninger

- 70 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 2, litra a), i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger skal fortolkes således, at de oplysninger vedrørende en ansøger om opholdstilladelse, der er indeholdt i et administrativt dokument såsom den i hovedsagerne omhandlede »redegørelse«, hvori er angivet sagsbehandlerens begrundelse for det udkast til afgørelse, som sagsbehandleren skal udarbejde i forbindelse med proceduren til forberedelse af vedtagelsen af en afgørelse vedrørende ansøgningen om opholdstilladelse, og de oplysninger om den pågældende, der i givet fald er indeholdt i dette dokumentes juridiske analyse, udgør »personoplysninger« som omhandlet i denne bestemmelse, idet den juridiske analyse derimod ikke i sig selv kan kvalificeres på samme måde.
- 2) Artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 og artikel 8, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at en ansøger om opholdstilladelse har ret til indsigt i alle de personoplysninger om den pågældende selv, som de nationale administrative myndigheder har gjort til genstand for behandling som omhandlet i direktivets artikel 2, litra b). Med henblik på at imødekomme denne ret er det tilstrækkeligt, at denne ansøger tilstilles en fuldstændig oversigt over disse oplysninger i en letforståelig form, dvs. en form, der gør det muligt for denne ansøger at opnå kendskab til nævnte oplysninger og at kontrollere, om de er korrekte og behandles i overensstemmelse med direktivet, således at ansøgeren i givet fald kan udøve de rettigheder, som den pågældende er tillagt i henhold til direktivet.
- 3) Artikel 41, stk. 2, litra b), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at en ansøger om opholdstilladelse ikke kan påberåbe sig denne bestemmelse over for de nationale myndigheder.

Underskrifter