



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

17. srpnja 2014.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka – Direktiva 95/46/EZ – Članci 2., 12. i 13. – Pojam ‚osobnih podataka‘ – Opseg prava na pristup osobe čiji se podaci obrađuju – Podaci koji se odnose na podnositelja zahtjeva za dozvolu za boravak i pravna analiza u pripremnom upravnom dokumentu za odluku – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 8. i 41.“

U spojenim predmetima C-141/12 i C-372/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje su uputili Rechtbank Middelburg (C-141/12) i Raad van State (C-372/12) (Nizozemska), odlukama od 15. ožujka 2012. i 1. kolovoza 2012., pristiglima na Sud 20. ožujka 2012. i 3. kolovoza 2012., u postupcima

Y. S. (C-141/12)

protiv

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

i

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

protiv

M.,

S.,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič (izvjestitelj), predsjednik vijeća, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. srpnja 2013.,

* Jezik postupka: nizozemski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Y. S., M. i S., B. Scholten, J. Hoftijzer i I. Oomen, *advocaten*,
- za nizozemsku vladu, B. Koopman i C. Wissels, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek, u svojstvu agenta,
- za vladu Helenske Republike, E.-M. Mamouna i D. Tsagkaraki, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, D. Colas i S. Menez, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes i C. Vieira Guerra, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, B. Martenczuk, P. van Nuffel i C. ten Dam, u svojstvu agenata,

nakon što je saslušao mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 12. prosinca 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 2. točke (a), članka 12. točke (a) i članka 13. stavka 1. točaka (d), (f) i (g) Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.) kao i članka 8. stavka 2. i članka 41. stavka 2. točke (b) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru dvaju sporova između, s jedne strane, osobe Y. S., državljanina treće zemlje koji je podnio zahtjev za dozvolu za privremeni boravak u Nizozemskoj, i minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (ministar useljeništvu, integracije i azila, u daljnjem tekstu: minister) i, s druge strane, ministra te osoba M. i S., također državljana treće zemlje koji su podnijeli isti zahtjev, u vezi s odbijanjem ministra da navedenim državljanima dostavi presliku upravnog dokumenta izrađenog prije donošenja odluka koje se odnose na njihove zahtjeve za dozvolu za boravak.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U skladu s člankom 1., Direktiva 95/46 ima za cilj zaštitu temeljnih prava i sloboda fizičkih osoba, a posebno prava na privatnost u vezi s obradom osobnih podataka, kao i uklanjanje zapreka slobodnom protoku tih podataka, kako je navedeno u uvodnim izjavama 25. i 41.:

„(25) budući da se načela zaštite s jedne strane moraju odraziti u obvezama koje su preuzele osobe [...] nadležn[e] za obradu, posebno u vezi s kvalitetom podataka, tehničkom sigurnošću, obavješćivanjem nadzornog tijela te okolnostima pod kojima se obrada može provoditi, i s druge strane, pravima koja imaju pojedinci čiji su podaci predmet obrade da ih se izvijesti da je obrada u tijeku, da imaju uvid u podatke, da zatraže ispravak i čak da se usprotive obradi pod nekim okolnostima;

[...]

(41) budući da svaka osoba mora biti u mogućnosti ostvariti pravo na pristup podacima koji se na nju odnose, a koji se obrađuju kako bi posebno provjerila točnost podataka te zakonitost obrade; [...]"

4 Pojam „osobnih podataka“ definiran je u članku 2. točki (a) Direktive 95/46 kao „bilo koji podaci koji se odnose na utvrđenu fizičku osobu ili fizičku osobu koju se može utvrditi („osoba čiji se podaci obrađuju)“.

5 Članak 12. navedene direktive, naslovljen „Pravo na pristup“, propisuje:

„Države članice osiguravaju da svaka osoba čiji se podaci obrađuju ima pravo dobiti od nadzornika:

(a) bez prisile, u razumnim rokovima te bez pretjerane odgode ili troška:

- potvrdu obrađuju li se ili ne podaci koji se na nju odnose te podatak barem u vezi svrhe obrade, vrste podataka te primatelje ili vrste primatelja kojima se podaci otkrivaju,
- obavijest u razumljivom obliku o podacima koji se obrađuju te bilo koje podatke o njihovom izvoru,

[...]

(b) prema potrebi, ispravak, brisanje ili blokiranje podataka čija obrada nije u skladu s ovom Direktivom, posebno zbog nepotpunih ili netočnih podataka;

(c) obavijest trećim strankama kojima su podaci otkriveni o svim ispravicima, brisanjima ili blokiranju izvršenom u skladu s točkom (b), [osim] ako se to pokaže nemogućim ili uključuje nerazmjern napor.“

6 U skladu s člankom 13. stavkom 1. navedene direktive, naslovljenim „Iznimke i ograničenja“:

„Države članice mogu donijeti propise za ograničavanje područja primjene obveza i prava iz [...] članka 12. [...] ove Direktive kada takvo ograničavanje predstavlja potrebne mjere za zaštitu:

[...]

(d) sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela ili kršenja etike zakonom uređenih djelatnosti;

[...]

(f) nadzora, inspekcije ili regulatorne funkcije povezane, čak i povremeno, s izvršavanjem javnih ovlasti u slučajevima iz točke (c), (d) i (e);

(g) zaštite osobe čiji se podaci obrađuju ili prava i slobode drugih.“

7 Članak 14. iste direktive predviđa da države članice odobravaju osobi čiji se podaci obrađuju pravo da pod određenim uvjetima prigovori na obradu podataka koji se odnose na nju.

- 8 U skladu s člankom 22. i člankom 23. stavkom 1. Direktive 95/46, države članice utvrđuju pravo svake osobe na pravni lijek za slučaj kršenja prava koje joj je osigurano nacionalnim pravom koje se primjenjuje na tu obradu i propisuju da svaka osoba koja je pretrpjela štetu kao rezultat nezakonitog postupka obrade ili bilo kojeg djela koje je nespojivo s odredbama nacionalnog prava donesenima u skladu s navedenom direktivom ima pravo od nadzornika zahtijevati naknadu štete.

Nizozemsko pravo

- 9 Članci 2., 12. i 13. Direktive 95/46 preneseni su u unutarnje pravo člancima 1., 35. i 43. Zakona o zaštiti osobnih podataka (Wet bescherming persoonsgegevens, u daljnjem tekstu: Wbp).

- 10 Članak 35. Wbp-a glasi kako slijedi:

„Zainteresirana osoba ima pravo da joj nadzornik bez prisile i u razumnim rokovima navede obrađuju li se osobni podaci koji se odnose na nju. Nadzornik u roku od četiri tjedna pisanim putem obavještava zainteresiranu osobu obrađuju li se osobni podaci koji se odnose na nju.

Kad se takvi podaci obrađuju, obavijest sadrži njihov cjelovit prikaz u razumljivom obliku, opis svrhe ili svrha obrade, naznaku vrsta obrađenih podataka i naznaku primatelja ili vrsta primatelja kojima se podaci otkrivaju kao i dostupne informacije o izvoru podataka.“

- 11 Na temelju članka 43. točke (e) Wbp-a nadzornik može izuzeti od primjene članak 35. ako se to pokaže nužnim radi interesa zaštite osobe čiji se podaci obrađuju ili prava i sloboda drugih.

- 12 U skladu s člankom 29. stavkom 1. točkom (a) Zakona o strancima iz 2000. (Vreemdelingenwet 2000, u daljnjem tekstu: Vw 2000.), dozvola za privremeni boravak može se odobriti strancu koji ima status izbjeglice. U skladu s člankom 29. stavkom 1. točkom (b) tog zakona, takva dozvola može se odobriti i strancu koji je dokazao da postoje valjani razlozi za pretpostavku da bi u slučaju protjerivanja bio izložen stvarnom riziku od smrtne kazne ili smaknuća, mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju ili ozbiljnim i individualnim prijetnjama životu ili osobi civila zbog općeg nasilja u situacijama unutarnjeg ili međunarodnog oružanog sukoba.

Glavni postupci i prethodna pitanja

- 13 Kad djelatnik službe za useljništvo i stjecanje državljanstva zadužen za obradu zahtjeva za dozvolu za boravak nema ovlast potpisivanja, on izrađuje nacrt odluke koji se daje na ocjenu nadgledniku unutar te službe. Djelatnik navedenom nacrtu prilaže dokument u kojem nadgledniku izlaže razloge za nacrt odluke (u daljnjem tekstu: zapisnik). Kad navedeni djelatnik sâm ima ovlast za potpisivanje, zapisnik se ne predaje nadgledniku, nego služi kao pregled obrazloženja u postupku odlučivanja te je namijenjen internom opravdanju odluke. Iako se u obrazloženju navedene odluke mogu preuzeti određena stajališta iz zapisnika, on nije dio konačne odluke, nego pripremnog procesa unutar navedene službe.

- 14 Općenito govoreći, zapisnik sadrži sljedeće informacije: prezime, broj telefona i ureda djelatnika zaduženog za pripremu odluke; prostor za parafe i prezimena nadglednikâ; podatke o podnositelju zahtjeva kao što su prezime, datum rođenja, državljanstvo, spol, narodnost, religija i jezik; podatke o povijesti postupka; elemente o danim izjavama i o dokumentima koje je podnio podnositelj zahtjeva; primjenjive pravne odredbe i, zaključno, ocjenu navedenih elemenata s obzirom na primjenjive pravne odredbe. Ta se ocjena naziva „pravna analiza“.

- 15 Ovisno o slučaju, opseg pravne analize je više ili manje razrađen te može obuhvaćati od nekoliko rečenica do nekoliko stranica. U okviru produbljene analize, djelatnik zadužen za pripremu odluke obrađuje ponajprije vjerodostojnost danih izjava i navodi razloge zbog kojih smatra da podnositelj zahtjeva može ili ne može dobiti dozvolu za boravak. Sažeta analiza može se ograničiti na upućivanje na prakticiranje određene političke orijentacije.
- 16 Sve do 14. srpnja 2009. minister je imao praksu davanja zapisnika na običan zahtjev. Smatrajući da je znatan broj tih zahtjeva stvarao preveliko radno opterećenje, da su osobe čiji se podaci obrađuju često pogrešno tumačile pravne analize iz zapisnika koji su im dani te da su zbog toga zapisnici sadržavali sve manje i manje razmjena mišljenja unutar službe za useljništvo i stjecanje državljanstva, minister je napustio tu praksu.
- 17 Od tada su zahtjevi za dobivanje zapisnika bili sustavno odbijani. Umjesto preslike zapisnika, podnositelj zahtjeva sada bi dobio pregled osobnih podataka u tom dokumentu, što je uključivalo informaciju o izvoru tih podataka i, ako je primjenjivo, tijela kojima su ti podaci bili otkriveni.

Predmet C-141/12

- 18 Osoba Y. S. podnijela je 13. siječnja 2009. zahtjev za dozvolu za privremeni boravak na temelju prava azila. Taj je zahtjev odbijen odlukom od 9. lipnja 2009., koja je opozvana pismom od 9. travnja 2010., a navedeni zahtjev ponovno je odbijen odlukom od 6. srpnja 2010.
- 19 Pismom od 10. rujna 2010. osoba Y. S. zatražila je dobivanje zapisnika u vezi s odlukom od 6. srpnja 2010.
- 20 Odlukom od 24. rujna 2010. odbijeno je davanje zapisnika. Ipak, ta je odluka dala prikaz podataka iz zapisnika, izvor tih podataka i tijela kojima su oni bili otkriveni. Osoba Y. S. podnijela je prigovor protiv odbijanja tog davanja, koji je odbijen odlukom od 22. ožujka 2011.
- 21 Osoba Y. S. podnijela je tužbu protiv te odluke o odbijanju pred Rechtbank Middelburgom (sud u Middelburgu) zbog toga što joj pristup navedenom zapisniku nije mogao zakonito biti odbijen.
- 22 U tim okolnostima Rechtbank Middelburg odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „(1) Jesu li podaci iz zapisnika koji se odnose na osobu čiji se podaci obrađuju osobni podaci u smislu članka 2. točke (a) Direktive [95/46]?
- (2) Je li pravna analiza iz zapisnika osobni podatak u smislu navedene odredbe?
- (3) Pod pretpostavkom da Sud potvrdi da su gore navedeni podaci osobni podaci, je li javno tijelo/nadzornik obvezan dati pristup tim osobnim podacima na temelju članka 12. Direktive [95/46] i članka 8. stavka 2. Povelje?
- (4) U tom kontekstu, može li se osoba čiji se podaci obrađuju izravno pozivati na članak 41. stavak 2. točku (b) Povelje i, u slučaju potvrdnog odgovora, mora li se navedeni izraz ‚uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti‘ tumačiti u smislu da se pravo na pristup zapisniku može odbiti zbog tog razloga?
- (5) Kad osoba čiji se podaci obrađuju zatraži pristup zapisniku, mora li javno tijelo/nadzornik dati presliku tog dokumenta kako bi se na taj način poštovalo pravo na pristup?“

Predmet C-372/12

Spor koji se odnosi na osobu M.

- 23 Odlukom od 28. listopada 2009. minister je odobrio dozvolu za privremeni boravak osobi M. kao tražitelju azila na temelju članka 29. stavka 1. točke (b) Vw-a 2000. Ta odluka nije bila obrazložena u smislu da nije navela na koji je način služba za useljništvo i stjecanje državljanstva ocijenila taj predmet.
- 24 Pismom od 30. listopada 2009. osoba M. na temelju članka 35. Wbp-a zatražila je pristup zapisniku u vezi s tom odlukom.
- 25 Odlukom od 4. studenoga 2009. minister je osobi M. odbio pristup tom zapisniku. Svoje odbijanje utemeljio je na članku 43. točki (e) Wbp-a, smatrajući da pristup takvom dokumentu može povrijediti slobodu djelatnika zaduženog za njegovu izradu u navođenju određenog broja argumenata ili stajališta koja mogu biti relevantna u okviru postupka odlučivanja.
- 26 S obzirom na to da je prigovor protiv tog odbijanja odbijen odlukom od 3. prosinca 2010., osoba M. protiv te odluke podnijela je tužbu pred Rechtbank Middelburgom. Odlukom od 16. lipnja 2011. taj je sud smatrao da interes na koji se minister poziva radi odbijanja pristupa zapisniku ne predstavlja interes zaštićen u članku 43. točki (e) Wbp-a te je poništio tu odluku jer je bila utemeljena na pogrešnom pravnom obrazloženju. Nadalje, presudio je da nije moguće održati pravne učinke te odluke s obzirom na to da minister, povredom članka 35. stavka 2. Wbp-a, nije odobrio pristup pravnoj analizi iz zapisnika koja je mogla otkriti razloge zbog kojih osoba M. nije mogla ostvariti status izbjeglice u smislu članka 29. stavka 1. točke (a) Vw-a 2000.

Spor koji se odnosi na osobu S.

- 27 Odlukom bez obrazloženja od 10. veljače 2010. minister je osobi S. odobrio dozvolu za običan privremeni boravak zbog „dramatičnih okolnosti“. Pismom od 19. veljače 2010. osoba S. na temelju članka 35. Wbp-a zatražila je zapisnik u vezi s tom odlukom.
- 28 Taj je zahtjev odbijen odlukom od 31. ožujka 2010., koja je nakon prigovora potvrđena odlukom od 21. listopada 2010. U potonjoj je minister naveo da je već odluka od 31. ožujka 2010. navela osobne podatke iz zapisnika i da je time ta odluka odgovorila na zahtjev za pristup. Osim toga, smatrao je da Wbp ne dodjeljuje pravo na pristup zapisniku.
- 29 Odlukom od 4. kolovoza 2011. Rechtbank Amsterdam (sud u Amsterdamu) proglasio je utemeljenom tužbu osobe S. protiv odluke od 21. listopada 2010. te ju je poništio. Taj je sud posebice smatrao da zapisnik o kojem je riječ nije sadržavao druge informacije osim osobnih podataka koji se odnose na osobu S., da je potonja imala pravo na pristup tim podacima na temelju Wbp-a i da ministerovo odbijanje pristupa nije bilo valjano utemeljeno.
- 30 Minister je odlučio uložiti žalbu pred Raad van Stateom (Državni savjet), kako u sporu koji se odnosi na osobu M. tako i u onom koji se odnosi na osobu S.
- 31 U tim okolnostima Raad van State odlučio je spojiti predmete koji se odnose na osobe M. i S., prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „(1) Treba li članak 12. točku (a) drugu alineju Direktive [95/46] tumačiti u smislu da postoji pravo na dobivanje preslike dokumenata u kojima su predmet obrade osobni podaci ili je dostatno davanje cjelovitog prikaza tih podataka u razumljivom obliku?

- (2) Treba li riječi ‚pravo na pristup‘ iz članka 8. stavka 2. [Povelje] tumačiti u smislu da postoji pravo na dobivanje preslike dokumenata u kojima su predmet obrade osobni podaci ili je dostatno davanje cjelovitog prikaza tih podataka u razumljivom obliku u smislu članka 12. točke (a) druge alineje Direktive [95/46]?
 - (3) Je li članak 41. stavak 2. točka (b) [Povelje] upućen i državama članicama Unije kako bi provele pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje?
 - (4) Predstavlja li zakoniti interes povjerljivosti u smislu članka 41. stavka 2. točke (b) [Povelje] činjenica da se zbog davanja pristupa zapisnicima u njima više ne nalaze razlozi zbog kojih se predlaže određena odluka, što nije povoljno ni za slobodnu razmjenu stajališta unutar uprave ni za postupak odlučivanja?
 - (5) Može li se pravna analiza kao što je ona iz zapisnika kvalificirati kao ‚osobni podatak‘ u smislu članka 2. točke (a) Direktive [95/46]?
 - (6) Obuhvaća li zaštita prava i sloboda drugih u smislu članka 13. stavka 1. točke (g) Direktive [95/46] interes slobodne razmjene stajališta unutar dotične uprave? U slučaju negativnog odgovora, obuhvaća li članak 13. stavak 1. točke (d) ili (f) te iste direktive taj interes?“
- 32 Odlukom od 30. travnja 2013. predmeti C-141/12 i C-372/12 spojeni su radi usmenog dijela postupka i donošenja presude.

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje u predmetu C-141/12 kao i peto pitanje u predmetu C-372/12, u vezi s pojmom „osobnih podataka“

- 33 Svojim prvim i drugim pitanjem u predmetu C-141/12 kao i petim pitanjem u predmetu C-372/12, koja valja ispitati zajedno, sudovi koji su uputili zahtjeve u biti pitaju treba li članak 2. točku (a) Direktive 95/46 tumačiti u smislu da podaci u vezi s podnositeljem zahtjeva za dozvolu za boravak i pravna analiza iz zapisnika predstavljaju „osobne podatke“ u smislu te odredbe.
- 34 Iako sve zainteresirane osobe koje su izrazile stajalište o ovom pitanju smatraju da podaci o podnositelju zahtjeva za dozvolu za boravak navedeni u zapisniku odgovaraju pojmu „osobnih podataka“ i stoga predlažu potvrđan odgovor na prvo pitanje u predmetu C-141/12, mišljenja se razlikuju s obzirom na pravnu analizu u tom upravnom dokumentu, što je predmet drugog pitanja u tom istom predmetu kao i petog pitanja u predmetu C-372/12.
- 35 Osobe Y. S., M. i S. te helenska, austrijska i portugalska vlada kao i Europska komisija smatraju da navedeni pojam također obuhvaća tu pravnu analizu u mjeri u kojoj se ona odnosi na konkretnu fizičku osobu i temelji se na njezinoj pojedinačnoj situaciji i obilježjima. Međutim, helenska vlada i Komisija pobliže navode da to vrijedi jedino za pravne analize koje sadrže informacije koje se odnose na fizičku osobu, a ne za one koje sadrže samo apstraktno pravno tumačenje, dok osobe M. i S. smatraju da čak i takvo apstraktno tumačenje ulazi u područje primjene navedene odredbe ako je odlučujuće za ocjenu zahtjeva za dozvolu za boravak i primijenjeno je u konkretnom slučaju podnositelja zahtjeva.
- 36 Nasuprot tome, prema mišljenju nizozemske, češke i francuske vlade, pojam „osobnih podataka“ ne obuhvaća pravno mišljenje iz zapisnika.

- 37 U tom pogledu treba podsjetiti da članak 2. točka (a) Direktive 95/46 definira osobne podatke kao „bilo koj[e] poda[tk]e koji se odnose na utvrđenu fizičku osobu ili fizičku osobu koju se može utvrditi“.
- 38 Doista, nesumnjivo je da podaci o podnositelju zahtjeva za dozvolu za boravak koji se nalaze u zapisniku, kao što su njegovo prezime, datum rođenja, državljanstvo, spol, narodnost, religija i jezik, predstavljaju informacije koje se odnose na tu fizičku osobu koja je u tom zapisniku utvrđena osobito svojim prezimenom pa ih se stoga mora kvalificirati kao „osobne podatke“ (vidjeti u tom smislu osobito presudu Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, t. 31. i 43.).
- 39 Nasuprot tome, kad je riječ o pravnoj analizi iz zapisnika, valja ustvrditi da, iako doista može sadržavati osobne podatke, ona zbog toga ne predstavlja sama po sebi takav podatak u smislu članka 2. točke (a) Direktive 95/46.
- 40 Naime, kao što su to u biti naveli nezavisna odvjetnica u točki 59. svojeg mišljenja kao i nizozemska, češka i francuska vlada, takva pravna analiza ne predstavlja informaciju o podnositelju zahtjeva za dozvolu za boravak nego u najboljem slučaju, ako se ne ograničava na strogo apstraktno tumačenje prava, informaciju o ocjeni i primjeni tog prava od nadležnog tijela na situaciju podnositelja zahtjeva koja je osobito utvrđena osobnim podacima kojima to tijelo raspolaže u vezi s tom osobom.
- 41 To tumačenje pojma „osobnih podataka“ u smislu Direktive 95/46 ne proizlazi samo iz teksta njezina članka 2. točke (a) nego je potvrđeno i njezinim ciljem i strukturom.
- 42 Članak 1. te direktive štiti temeljna prava i slobode fizičkih osoba, a posebno pravo na privatnost u vezi s obradom osobnih podataka te tako omogućuje slobodan protok tih podataka među državama članicama.
- 43 U skladu s uvodnom izjavom 25. Direktive 95/46, načela zaštite fizičkih osoba koja su njome predviđena odražavaju se s jedne strane u obvezama koje su preuzele osobe nadležne za obradu podataka koji se tiču tih osoba, i s druge strane, u pravima koja imaju pojedinci čiji su podaci predmet obrade da ih se izvijesti da je obrada u tijeku, da imaju uvid u podatke, da zatraže ispravak i čak da se usprotive obradi pod nekim okolnostima.
- 44 Kad je riječ o tim pravima osobe čiji se podaci obrađuju, predviđenima Direktivom 95/46, treba navesti da zaštita temeljnog prava na poštovanje privatnosti podrazumijeva osobito to da ta osoba može biti sigurna da su osobni podaci koji se odnose na nju točni i obrađeni na zakonit način. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 41. te direktive, osoba čiji se podaci obrađuju raspolaže na temelju članka 12. točke (a) te direktive pravom na pristup podacima koji se odnose na nju i koji su predmet obrade, a kako bi mogla izvršiti nužne provjere. To pravo na pristup osobito je nužno radi omogućavanja osobi čiji se podaci obrađuju da od nadzornika dobije, ako je primjenjivo, ispravak, brisanje ili blokiranje tih podataka i da tako izvršava pravo predviđeno u članku 12. točki (b) navedene direktive (vidjeti u tom smislu presudu Rijkeboer, C-553/07, EU:C:2009:293, t. 49. i 51.).
- 45 Međutim, za razliku od podataka o podnositelju zahtjeva za dozvolu za boravak iz zapisnika koji mogu predstavljati činjeničnu osnovu za pravnu analizu tog zapisnika, takva analiza ne može, kao što su se očitovale nizozemska i francuska vlada, sama po sebi biti predmet provjere točnosti podnositelja zahtjeva i ispravljanja na temelju članka 12. točke (b) Direktive 95/46.
- 46 U tim uvjetima širenje prava podnositelja zahtjeva za dozvolu za boravak na pristup toj pravnoj analizi ne bi u stvarnosti služilo cilju te direktive koji se sastoji u jamčenju zaštite prava na privatnost tog podnositelja zahtjeva s obzirom na obradu podataka koji se odnose na njega, nego bi mu dalo pravo na pristup upravnim dokumentima, što se, međutim, ne predviđa Direktivom 95/46.

47 U analognom kontekstu, što se tiče obrade osobnih podataka institucija Unije koja je, s jedne strane, uređena Uredbom (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka (SL 2001, L 8, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 34., str. 6.) i, s druge strane, Uredbom (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL L 145, str. 43.), Sud je u točki 49. presude Komisija/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378) već ustvrdio da navedene uredbe imaju različite ciljeve i da, za razliku od Uredbe br. 1049/2001, Uredba br. 45/2001 nema za cilj osiguravanje transparentnosti postupka odlučivanja javnih tijela i promicanje dobre upravne prakse olakšavajući izvršavanje prava na pristup dokumentima. Ta tvrdnja jednako vrijedi za Direktivu 95/46, čiji cilj u biti odgovara cilju Uredbe br. 45/2001.

48 Iz sveukupnih prethodnih razmatranja proizlazi da na prvo i drugo pitanje u predmetu C-141/12 kao i na peto pitanje u predmetu C-372/12 valja odgovoriti da članak 2. točku (a) Direktive 95/46 treba tumačiti u smislu da podaci u vezi s podnositeljem zahtjeva za dozvolu za boravak iz zapisnika i, ako je primjenjivo, takvi podaci u pravnoj analizi iz zapisnika predstavljaju „osobne podatke“ u smislu te odredbe, a nasuprot tome, navedena analiza kao takva ne može imati istu kvalifikaciju.

Šesto pitanje u predmetu C-372/12, u vezi s mogućnosti ograničavanja prava na pristup

49 S obzirom na odgovor na prvo i drugo pitanje u predmetu C-141/12 te na peto pitanje u predmetu C-372/12 i s obzirom na to da je sud koji je uputio zahtjev naveo da je na šesto pitanje u predmetu C-372/12 potrebno odgovoriti samo ako se pravna analiza iz zapisnika treba kvalificirati kao osobni podatak, nije potrebno odgovoriti na šesto pitanje.

Treće i peto pitanje u predmetu C-141/12 te prvo i drugo pitanje u predmetu C-372/12, u vezi s opsegom prava na pristup

50 Trećim i petim pitanjem u predmetu C-141/12 kao i prvim i drugim pitanjem u predmetu C-372/12, koja valja ispitati zajedno, sudovi koji su uputili zahtjeve u biti pitaju treba li članak 12. točku (a) Direktive 95/46 i članak 8. stavak 2. Povelje tumačiti u smislu da podnositelj zahtjeva za dozvolu za boravak raspolaže pravom na pristup podacima iz zapisnika koji se odnose na njega i, u slučaju potvrdnog odgovora, podrazumijeva li to pravo na pristup obvezu nadležnih tijela da mu daju presliku tog zapisnika ili je dostatno davanje cjelovitog prikaza navedenih podataka u razumljivom obliku.

51 Sve stranke u postupku pred Sudom slažu se u stajalištu da članak 12. točka (a) Direktive 95/46 dodjeljuje podnositelju zahtjeva za dozvolu za boravak pravo na pristup svim osobnim podacima iz zapisnika, iako se njihova stajališta o konkretnom opsegu tog prava razlikuju s obzirom na njihovo tumačenje pojma „osobnih podataka“.

52 Što se tiče oblika prava na pristup, osobe Y. S., M. i S. kao i helenska vlada smatraju da podnositelj zahtjeva ima pravo dobiti presliku zapisnika. Naime, samo mu takva preslika omogućuje da se osigura da je u posjedu svih osobnih podataka iz zapisnika koji se odnose na njega.

53 Nasuprot tome, prema mišljenju nizozemske, češke, francuske i portugalske vlade kao i Komisije, ni članak 12. točka (a) Direktive 95/46 ni članak 8. stavak 2. Povelje ne nameću državama članicama obvezu davanja preslike zapisnika podnositelju zahtjeva za dozvolu za boravak. Tako postoje druge mogućnosti obavještanja u razumljivom obliku o osobnim podacima iz takvog dokumenta, osobito davanjem podnositelju zahtjeva cjelovitog i razumljivog prikaza navedenih podataka.

54 Najprije valja podsjetiti da se odredbe Direktive 95/46, koje uređujući obradu osobnih podataka mogu povrijediti temeljne slobode i posebno pravo na privatnost, nužno moraju tumačiti u svjetlu temeljnih prava koja prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda čine sastavni dio općih načela prava čije poštovanje

potonji osigurava i koja su upisana u Povelju (vidjeti osobito presude Connolly/Komisija, C-274/99 P, EU:C:2001:127, t. 37.; Österreichischer Rundfunk i dr., C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, t. 68. kao i Google Spain i Google, C-131/12, EU:C:2014:317, t. 68.).

- 55 Članak 8. Povelje, koji jamči pravo na zaštitu osobnih podataka, propisuje u svom stavku 2. da svatko ima pravo na pristup prikupljenim podacima koji se na njega odnose. Taj zahtjev provodi članak 12. točka (a) Direktive 95/46 (vidjeti u tom smislu presudu Google Spain i Google, EU:C:2014:317, t. 69.).
- 56 Ta odredba Direktive 95/46 propisuje da države članice osiguravaju da svaka osoba čiji se podaci obrađuju ima pravo dobiti od nadzornika bez prisile, u razumnim rokovima te bez pretjerane odgode ili troška obavijest u razumljivom obliku o podacima koji se obrađuju te bilo koje podatke o njihovu izvoru.
- 57 Iako Direktiva 95/46 na taj način nameće državama članicama obvezu osiguravanja da svaka osoba čiji se podaci obrađuju može od nadzornika dobiti obavijest o svim podacima te vrste koje on obrađuje, a koji se odnose na nju, ona tim državama ostavlja mogućnost utvrđivanja konkretnog materijalnog oblika te obavijesti, ako je „razumljiva“, odnosno ako omogućava osobi čiji se podaci obrađuju dobivanje uvida u te podatke te provjeru njihove točnosti i usklađenosti njihove obrade s tom direktivom, a kako bi se ta osoba mogla, ako je primjenjivo, koristiti pravima koja joj dodjeljuju članak 12. točke (b) i (c), članak 14., članak 22. i članak 23. te direktive (vidjeti u tom smislu presudu Rijkeboer, EU:C:2009:293, t. 51. i 52.).
- 58 Stoga, budući da drugi oblik obavijesti može u potpunosti zadovoljiti cilj tog prava na pristup, osoba čiji se podaci obrađuju ni na temelju članka 12. točke (a) Direktive 95/46 ni na temelju članka 8. stavka 2. Povelje ne može imati pravo na dobivanje preslike izvornog dokumenta ili spisa u kojem se ti podaci nalaze. Kako se osobi čiji se podaci obrađuju ne bi dao pristup drugim informacijama, osim osobnim podacima koji se odnose na nju, ta osoba može dobiti presliku izvornog dokumenta ili spisa u kojem su te druge informacije učinjene nečitljivima.
- 59 U slučajevima kao što su oni koji su povod predmetima u glavnom postupku, iz odgovora u točki 48. ove presude proizlazi da podaci u vezi s podnositeljem zahtjeva za dozvolu za boravak iz zapisnika i, ako je primjenjivo, takvi podaci u pravnoj analizi iz zapisnika predstavljaju „osobne podatke“ u smislu članka 12. točke (a) Direktive 95/46. Stoga se pravo na pristup, na koje se podnositelj zahtjeva može pozivati na temelju članka 12. točke (a) Direktive 95/46 i članka 8. stavka 2. Povelje, odnosi jedino na te podatke. Radi ostvarivanja tog prava na pristup dovoljno je da podnositelj zahtjeva za dozvolu za boravak dobije cjelovit prikaz tih podataka u razumljivom obliku odnosno u obliku koji mu omogućuje dobivanje uvida u te podatke te provjeru njihove točnosti i usklađenosti njihove obrade s tom direktivom, a kako bi se taj podnositelj zahtjeva mogao, ako je primjenjivo, koristiti pravima koja mu dodjeljuju članak 12. točke (b) i (c), članak 14., članak 22. i članak 23. navedene direktive.
- 60 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da na treće i peto pitanje u predmetu C-141/12 kao i na prvo i drugo pitanje u predmetu C-372/12 valja odgovoriti da članak 12. točku (a) Direktive 95/46 i članak 8. stavak 2. Povelje treba tumačiti u smislu da podnositelj zahtjeva za dozvolu za boravak raspolaže pravom na pristup svim osobnim podacima koji se odnose na njega koje obrađuju nacionalna upravna tijela u smislu članka 2. točke (b) te direktive. Za ostvarivanje tog prava dovoljno je da taj podnositelj zahtjeva dobije cjelovit prikaz tih podataka u razumljivom obliku odnosno u obliku koji mu omogućuje dobivanje uvida u navedene podatke te provjeru njihove točnosti i usklađenosti njihove obrade s tom direktivom, a kako bi se mogao, ako je primjenjivo, koristiti pravima koja mu dodjeljuje navedena direktiva.

Četvrto pitanje u predmetu C-141/12 kao i treće i četvrto pitanje u predmetu C-372/12, u vezi s člankom 41. Povelje

- 61 Četvrtim pitanjem u predmetu C-141/12 kao i trećim i četvrtim pitanjem u predmetu C-372/12, koja valja ispitati zajedno, sudovi koji su uputili zahtjeve u biti pitaju treba li članak 41. stavak 2. točku (b) Povelje tumačiti u smislu da se podnositelj zahtjeva za dozvolu za boravak može protiv nacionalnih tijela pozvati na pravo na pristup spisu koje je predviđeno tom odredbom i, u slučaju potvrdnog odgovora, koji je doseg izraza „uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti postupka odlučivanja“ u smislu te odredbe.
- 62 Komisija smatra da su ta pitanja nedopuštena s obzirom na svoj hipotetski i nejasan oblik.
- 63 Treba podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, za pitanja u vezi s tumačenjem prava Unije koja je postavio nacionalni sudac u zakonskom i činjeničnom okviru koji je sam nadležan utvrditi, a čiju točnost Sud ne provjerava, vrijedi pretpostavka relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o pitanju koje je uputio nacionalni sud samo kada na očit način proizlazi da traženo tumačenje prava Unije nema nikakav odnos sa stvarnošću ili predmetom glavnog postupka, kada je problem hipotetske naravi ili kada Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su potrebni kako bi se na koristan način odgovorilo na pitanja koja su mu postavljena (vidjeti osobito presudu Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, t. 35. i navedenu sudsku praksu).
- 64 Međutim, u ovom predmetu to nije slučaj. Naime, imajući u vidu činjenični okvir koji su naveli sudovi koji su uputili zahtjeve, ne čini se da je pitanje mogu li se podnositelji zahtjeva u glavnom postupku na temelju članka 41. stavka 2. točke (b) Povelje koristiti pravom na pristup spisu koji se odnosi na njihove zahtjeve za dozvolu za boravak strogo hipotetske naravi. Nadalje, oblik pitanja i povezane informacije u odlukama o upućivanju zahtjeva dovoljno su jasni za utvrđivanje dosega tih pitanja kao i za omogućavanje, s jedne strane, Sudu da na njih odgovori i, s druge strane, zainteresiranim osobama da podnesu svoja očitovanja u skladu s člankom 23. Statuta Suda Europske unije.
- 65 Na temelju prethodnih pitanja, osobe Y. S., M. i S. kao i helenska vlada smatraju da podnositelj zahtjeva za dozvolu za boravak pravo na pristup spisu može temeljiti na članku 41. stavku 2. točki (b) Povelje, s obzirom na to da u okviru postupka dodjeljivanja takve dozvole nacionalna tijela primjenjuju direktive iz područja azila. Nasuprot tome, nizozemska, češka, francuska, austrijska i portugalska vlada kao i Komisija smatraju da je članak 41. Povelje upućen isključivo institucijama Unije i stoga on ne može biti temelj za pravo na pristup spisu u okviru nacionalnog postupka.
- 66 Najprije valja podsjetiti da članak 41. Povelje, naslovljen „Pravo na dobru upravu“, u svojem stavku 1. navodi da svatko ima pravo na to da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku. U stavku 2. istoga članka pobliže je određeno da to pravo uključuje pravo svake osobe na pristup svojem spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne.
- 67 Na taj način iz teksta članka 41. Povelje jasno proizlazi da ona nije upućena državama članicama, nego samo institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije (vidjeti u tom smislu presudu Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, t. 28.). Stoga podnositelj zahtjeva za dozvolu za boravak ne može na temelju članka 41. stavka 2. točke (b) Povelje imati pravo na pristup nacionalnom spisu u vezi sa svojim zahtjevom.
- 68 Doista, pravo na dobru upravu koje je navedeno u toj odredbi odražava opće načelo prava Unije (presuda H. N., C-604/12, EU:C:2014:302, t. 49.). Međutim, svojim pitanjima u ovim predmetima sudovi koji su uputili zahtjeve ne traže tumačenje tog općeg načela, nego pitaju može li se članak 41. Povelje kao takav primijeniti na države članice Unije.

- 69 Stoga na četvrto pitanje u predmetu C-141/12 kao i na treće i četvrto pitanje u predmetu C-372/12 valja odgovoriti da članak 41. stavak 2. točku (b) Povelje treba tumačiti u smislu da se podnositelj zahtjeva za dozvolu za boravak ne može protiv nacionalnih tijela pozvati na tu odredbu.

Troškovi

- 70 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Članak 2. točku (a) Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka treba tumačiti u smislu da podaci o podnositelju zahtjeva za dozvolu za boravak u upravnom dokumentu, kao što je „zapisnik“ o kojem je riječ u glavnom postupku, koji izlaže razloge koje djelatnik navodi u prilog nacrtu odluke koju je zadužen izraditi u okviru postupka koji prethodi donošenju odluke o zahtjevu za takvu dozvolu, i, ako je primjenjivo, podaci u pravnoj analizi u tom dokumentu predstavljaju „osobne podatke“ u smislu te odredbe, a nasuprot tome, navedena analiza kao takva ne može imati istu kvalifikaciju.**
2. **Članak 12. točku (a) Direktive 95/46 i članak 8. stavak 2. Povelje treba tumačiti u smislu da podnositelj zahtjeva za dozvolu za boravak raspolaže pravom na pristup svim osobnim podacima koji se odnose na njega koje obrađuju nacionalna upravna tijela u smislu članka 2. točke (b) te direktive. Za ostvarivanje tog prava dovoljno je da taj podnositelj zahtjeva dobije cjelovit prikaz tih podataka u razumljivom obliku odnosno u obliku koji mu omogućuje dobivanje uvida u navedene podatke te provjeru njihove točnosti i usklađenosti njihove obrade s tom direktivom, a kako bi se mogao, ako je primjenjivo, koristiti pravima koja mu dodjeljuje navedena direktiva.**
3. **Članak 41. stavak 2. točku (b) Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti u smislu da se podnositelj zahtjeva za dozvolu za boravak ne može protiv nacionalnih tijela pozvati na tu odredbu.**

Potpisi