



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 17. julija 2014\*

„Predhodno odločanje — Varstvo posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov — Direktiva 95/46/ES — Členi 2, 12 in 13 — Pojem ‚osebni podatek‘ — Obseg pravice do dostopa, ki jo ima posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki — Podatki, ki se nanašajo na prosilca za dovoljenje za prebivanje, in pravna analiza, vsebovani v pripravljalnem upravnem dokumentu za odločbo — Listina Evropske unije o temeljnih pravicah — Člena 8 in 41“

V združenih zadevah C-141/12 in C-372/12,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki sta ju vložila Rechtbank Middelburg (C-141/12) z odločbo z dne 15. marca 2012, ki je prispela na Sodišče 20. marca 2012, in Raad van State (C-372/12) (Nizozemska) z odločbo z dne 1. avgusta 2012, ki je prispela na Sodišče 3. avgusta 2012, v postopkih

YS (C-141/12)

proti

**Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,**

in

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

proti

**M,**

**S,**

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič (poročevalec), predsednik senata, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, sodnika, C. Toader, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. julija 2013,

\* Jezik postopka: nizozemščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za YS, M in S B. Scholten, J. Hoftijzer in I. Oomen, odvetniki,
- za nizozemsko vlado B. Koopman in C. Wissels, agentki,
- za češko vlado M. Smolek, agent,
- za grško vlado E.-M. Mamouna in D. Tsagkaraki, agentki,
- za francosko vlado D. Colas in S. Menez, agenta,
- za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, agentka,
- za portugalsko vlado L. Inez Fernandes in C. Vieira Guerra, agenta,
- za Evropsko komisijo B. Martenczuk, P. van Nuffel in C. ten Dam, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 12. decembra 2013

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago členov 2(a), 12(a) in 13(1)(d), (f) in (g) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355) ter členov 8(2) in 41(2)(b) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Predloga sta bila vložena v okviru sporov, prvič, med YS, državljanom tretje države, ki je na Nizozemskem vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje, in minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (minister, pristojen za priseljevanje, integracijo in azil, v nadaljevanju: minister), in drugič, med ministrom na eni strani ter M in S, prav tako državljanoma tretjih držav, ki sta vložila enako prošnjo, na drugi strani, do katerih je prišlo, ker minister tem državljanom ni posredoval kopije upravnega dokumenta, ki je bil izdelan pred sprejetjem odločb o njihovih prošnjah za izdajo dovoljenja za prebivanje.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 V uvodnih izjavah 25 in 41 Direktive 95/46, katere namen je v skladu s členom 1 te direktive varstvo temeljnih pravic in svoboščin fizičnih oseb in predvsem njihove pravice do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov ter odprava ovir za prosti pretok teh podatkov, je navedeno:  
„(25) ker se morajo načela varstva po eni strani izražati v obveznostih, ki so naložene osebam [...], odgovornim za obdelavo, predvsem glede kakovosti podatkov, tehnične varnosti, uradnega obvestila nadzornemu organu in okoliščin, v katerih se lahko izvaja obdelava, ter po drugi strani v pravici, podeljeni posameznikom, katerih podatki so predmet obdelave, da so obveščeni o potekajoči obdelavi, da imajo vpogled v podatke, da zahtevajo popravke in da v nekaterih okoliščinah celo ugovarjajo obdelavi;

[...]

(41) ker mora biti vsaka oseba sposobna uresničiti pravico dostopa do podatkov v obdelavi, ki se nanašajo nanjo, da bi preverila zlasti njihovo točnost in zakonitost obdelave; [...]"

4 Pojem „osebni podatek“ je v členu 2(a) Direktive 95/46 opredeljen kot „katera koli informacija, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo („posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki“)“.

5 Člen 12 te direktive z naslovom „Pravica do dostopa“ določa:

„Države članice jamčijo vsakemu posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, pravico, da pridobi od upravljavca:

(a) brez omejitev v razumnem času in brez večjih zamud ali stroškov:

— potrditev tega, ali se podatki v zvezi z njim obdelujejo ali ne, in informacije vsaj glede namenov obdelave, vrste zadevnih podatkov in prejemnikov ali vrste prejemnikov, ki so jim podatki posredovani;

— sporočilo v razumljivi obliki o osebnih podatkih, ki so v obdelavi, in vseh razpoložljivih informacijah glede njihovega vira,

– [...]

(b) po potrebi popravke, izbris ali blokiranje podatkov, katerih obdelava ni v skladu z določbami te direktive, predvsem zaradi nepopolnih ali netočnih podatkov;

(c) uradno obvestilo tretjim strankam, ki so jim bili posredovani podatki, o vseh popravkih, izbrisu ali blokiranju, izvedenem v skladu z (b), razen če se to izkaže za nemogoče ali če vključuje nesorazmeren napor.“

6 Člen 13(1) te direktive, naslovljen „Izjeme in omejitve“, določa:

„Države članice lahko sprejmejo predpise za omejitev obsega obveznosti in pravic, opredeljenih v členih [...] 12 [...], kadar taka omejitev predstavlja potreben ukrep za zaščito:

[...]

(d) preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona kaznivih dejanj ali kršitve etike za zakonsko urejene poklice;

[...]

(f) spremljanja, pregledovanja ali urejanja, povezanega, četudi občasno, z izvajanjem javne oblasti v primerih iz (c), (d) in (e);

(g) posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali pravic in svoboščin drugih.“

7 V členu 14 te direktive je določeno, da države članice posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, v nekaterih okoliščinah priznavajo pravico, da ugovarja obdelavi podatkov, ki se nanašajo nanj.

- 8 V skladu s členoma 22 in 23(1) Direktive 95/46 države članice zagotovijo, da ima vsaka oseba v primeru kršitve pravic, zagotovljenih z nacionalno zakonodajo, ki se nanaša na zadevno obdelavo, pravico vložiti pravno sredstvo na sodišču in da je katera koli oseba, ki je utrpela škodo kot posledico nezakonitega postopka obdelave ali katerega koli dejanja, ki je nezdružljivo z nacionalnimi določbami, sprejetimi v skladu s to direktivo, upravičena od upravljavca zahtevati odškodnino za to škodo.

#### *Nizozemsko pravo*

- 9 Členi 2, 12 in 13 Direktive 95/46 so bili v nacionalno pravo preneseni s členi 1, 35 in 43 zakona o varstvu osebnih podatkov (*Wet bescherming persoonsgegevens*, v nadaljevanju: *Wbp*).
- 10 Člen 35 *Wbp* določa:

„Posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ima pravico, da brez omejitev in v razumnih časovnih razmikih od upravljavca zahteva informacije o tem, ali se obdelujejo osebni podatki, ki se nanašajo nanj. Upravljavec temu posamezniku v roku štirih tednov pisno sporoči, ali se osebni podatki, ki se nanašajo nanj, obdelujejo ali ne.

Če se taki podatki obdelujejo, sporočilo vsebuje popoln pregled teh podatkov v razumljivi obliki, opis namena oziroma namenov obdelave, vrste podatkov, ki se obdelujejo, in prejemnike ali vrste prejemnikov, ki se jim podatki sporočajo, ter razpoložljive informacije glede njihovega vira.“

- 11 V skladu s členom 43(e) *Wbp* upravljavcu ni treba uporabiti člena 35 tega zakona, če je to nujno za zagotovitev varstva posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali pravic in svoboščin drugih.
- 12 V skladu s členom 29(1)(a) zakona o tujcih iz leta 2000 (*Vreemdelingenwet 2000*, v nadaljevanju: *Vw 2000*) se lahko dovoljenje za začasno prebivanje izda tujcu, ki ima status begunca. V skladu s členom 29(1)(b) tega zakona se lahko tako dovoljenje izda tudi tujcu, ki dokaže, da ima utemeljene razloge za prepričanje, da bo v primeru izгона izpostavljen dejanskemu tveganju, da bo zoper njega izrečena ali izvršena smrtna kazen, da bo podvržen mučenju, nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju ali resni in individualni grožnji za življenje ali osebno celovitost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.

#### **Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

- 13 Kadar uslužbenec službe za priseljevanje in naturalizacijo, ki je zadolžen za obravnavo prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje, nima pooblastila za odločanje, pripravi predlog odločbe, ki se pošlje v presojo uslužbencu z višjim nazivom – revizorju znotraj te službe. Prvonavedeni uslužbenec temu predlogu priloži dokument, v katerem revizorju razloži razloge, na katerih temelji njegov predlog odločbe (v nadaljevanju: poročilo). Če ima omenjeni uslužbenec pooblastilo za odločanje, se poročilo ne predloži revizorju, temveč se uporablja kot obrazložitev postopka sprejemanja odločitve, s katero se za interno rabo utemelji odločba. Poročilo spada v pripravljalni postopek v okviru omenjene službe in ni del končne odločbe, čeprav se lahko nekateri argumenti, ki so v njem navedeni, povzamejo v obrazložitvi te odločbe.
- 14 Poročilo običajno vsebuje te podatke: ime in priimek, telefonsko številko in številko pisarne uslužbenca, zadolženega za pripravo odločbe, polja, namenjena parafam ter imenom in priimkom revizorjev, podatke o prosilcu, kot so ime in priimek, datum rojstva, državljanstvo, spol, narodnost, veroizpoved in jezik, podatke v zvezi s potekom postopka, navedbo izjav in dokumentov, ki jih je podal oziroma predložil prosilec, navedbo upoštevnih pravnih določb in, nazadnje, presojo navedenih informacij z vidika upoštevnih pravnih določb. Ta presoja se imenuje pravna analiza.

- 15 Pravna analiza je od primera do primera različno poglobljena in lahko obsega od nekaj stavkov do nekaj strani. Pri podrobni analizi uslužbenec, zadolžen za pripravo odločbe, med drugim presoja verodostojnost podanih stališč in navede razloge, zaradi katerih meni, da je prosilec upravičen do dovoljenja za prebivanje ali da do tega dovoljenja ni upravičen. V sumarni analizi pa se lahko tudi samo sklicuje na določeno upravno prakso.
- 16 Praksa ministra do 14. julija 2009 je bila, da se je poročilo posredovalo na podlagi prošnje. Minister je to prakso opustil, ker je ocenil, da številčnost teh prošenj povzroča preveliko delovno obremenitev, da si zadevne osebe pogosto nepravilno razlagajo pravne analize iz poročil, ki so jim bila posredovana, in da zaradi tega posredovanja ta poročila v čedalje manjši meri služijo za izmenjavo mnenj znotraj službe za priseljevanje in naturalizacijo.
- 17 Od omenjenega datuma so se prošnje za posredovanje poročil sistematično zavračale. Namesto kopije poročila dobi prosilec od takrat dalje pregled osebnih podatkov, ki jih vsebuje ta dokument, vključno z navedbo izvora teh podatkov in morebitnih organov, ki so jim bili ti podatki posredovani.

#### *Zadeva C-141/12*

- 18 YS je 13. januarja 2009 vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje iz naslova pravice do azila. Z odločbo z dne 9. junija 2009 je bila ta prošnja zavrjnena. Ta odločba je bila z dopisom z dne 9. aprila 2010 preklicana in navedena prošnja je bila z odločbo z dne 6. julija 2010 ponovno zavrjnena.
- 19 YS je z dopisom z dne 10. septembra 2010 zaprosil, naj mu posredujejo poročilo, ki se nanaša na odločbo z dne 6. julija 2010.
- 20 Z odločbo z dne 24. septembra 2010 je bila ta prošnja zavrjnena. Kljub temu pa je ta odločba vsebovala pregled podatkov, ki jih vsebuje poročilo, ter izvor teh podatkov in subjektov, ki so jim bili ti podatki posredovani. YS je zoper to zavrnitev posredovanja poročila vložil pritožbo, ki je bila zavrjnena z odločbo z dne 22. marca 2011.
- 21 YS je nato zoper to zavrnilno odločbo vložil tožbo na Rechtbank Middelburg (prvostopenjsko sodišče v Middelburgu), v kateri je trdil, da za zavrnitev dostopa do tega poročila ni pravne podlage.
- 22 V teh okoliščinah je Rechtbank Middelburg prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali so podatki, ki so v poročilu navedeni o zadevnem posamezniku in ki se nanašajo na tega posameznika, osebni podatki v smislu člena 2(a) [Direktive 95/46]?
  2. Ali je pravna analiza, ki je v poročilu, osebni podatek v smislu zgoraj navedene določbe?
  3. Če bi Sodišče potrdilo, da so podatki, opisani zgoraj, osebni podatki, ali mora upravljavec oziroma javni organ v skladu s členom 12 [Direktive 95/46] in členom 8(2) [Listine] omogočiti vpogled v te osebne podatke?
  4. Ali se lahko zadevni posameznik v tem okviru neposredno sklicuje na člen 41(2)(b) [Listine], in če je odgovor pritrdilen, ali je treba besedilo ‚ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti [odločanja]‘ razlagati tako, da je mogoče pravico do vpogleda v poročilo na tej podlagi zavrniti?
  5. Če zadevni posameznik vložil zahtevo za vpogled v poročilo, ali mora upravljavec oziroma javni organ dati na voljo kopijo tega dokumenta, da bi tako upošteval pravico do vpogleda?“

*Zadeva C-372/12*

Spor, ki se nanaša na M

- 23 Minister je z odločbo z dne 28. oktobra 2009 na podlagi člena 29(1)(b) Vw 2000 M kot prosilcu za azil izdal dovoljenje za začasno prebivanje. Ta odločba ni bila obrazložena s tega vidika, da ni bilo navedeno stališče, ki ga je v tej zadevi zavzela služba za priseljevanje in naturalizacijo.
- 24 M je z dopisom z dne 30. oktobra 2009 na podlagi člena 35 Wbp zaprosil za dostop do poročila, ki se nanaša na to odločbo.
- 25 Minister je z odločbo z dne 4. novembra 2009 M zavrnil dostop do tega poročila. To zavrnitev je utemeljil s členom 43(e) Wbp, pri čemer je menil, da bi lahko dostop do takega dokumenta omejil svobodo uslužbenca, ki ga pripravlja, pri navajanju nekaterih argumentov ali razlogov, ki bi lahko bili upoštevni v okviru procesa odločanja.
- 26 Ker je bila pritožba zoper to zavrnitev zavrjnena z odločbo z dne 3. decembra 2010, je M zoper to odločbo vložil tožbo na Rechtbank Middelburg. To sodišče je z odločbo z dne 16. junija 2011 ugotovilo, da interes, ki ga je minister navedel za zavrnitev dostopa do poročila, ni interes, ki je varovan s členom 43(e) Wbp, in je to odločbo zaradi napačne uporabe prava v obrazložitvi odpravilo. Poleg tega je menilo, da ni razloga za ohranitev pravnih učinkov te odločbe, saj je minister v nasprotju s členom 35(2) Wbp zavrnil dostop do pravne analize, vsebovane v poročilu, iz katerega bi bilo lahko razvidno, zakaj M ni upravičen do statusa begunca v smislu člena 29(1)(a) Vw 2000.

Spor, ki se nanaša na S

- 27 Minister je z neobrazloženo odločbo z dne 10. februarja 2010 S izdal navadno dovoljenje za začasno prebivanje zaradi „dramatičnih okoliščin“. S je z dopisom z dne 19. februarja 2010 na podlagi člena 35 Wbp zaprosil, naj se mu posreduje poročilo, ki se nanaša na to odločbo.
- 28 Ta prošnja je bila zavrjnena z odločbo z dne 31. marca 2010, ki je bila, potem ko je bila zoper njo vložena pritožba, potrjena z odločbo z dne 21. oktobra 2010. Minister je v zadnjenavedeni odločbi menil, da je bilo že v odločbi z dne 31. marca 2010 navedeno, kateri osebni podatki so vsebovani v poročilu, s čimer naj bi se odgovorilo na prošnjo za dostop. Poleg tega je menil, da Wbp ne zagotavlja pravice do dostopa do poročila.
- 29 Rechtbank Amsterdam (prvostopenjsko sodišče v Amsterdamu) je z odločbo z dne 4. avgusta 2011 ugotovilo, da je tožba, ki jo je S vložil proti odločbi z dne 21. oktobra 2010, utemeljena in je to odločbo odpravilo. To sodišče je med drugim ugotovilo, da sporno poročilo razen osebnih podatkov, ki se nanašajo na S, ne vsebuje nobenih drugih informacij, da ima ta na podlagi Wbp pravico do dostopa do tega poročila in da ministrova zavrnitev dostopa ni pravilno utemeljena.
- 30 Minister se je v sporih, ki se nanašata na M in S, pritožil na Raad van State (vrhovno upravno sodišče).
- 31 V teh okoliščinah je Raad van State združilo zadevi glede M in S, prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 12(a), druga alineja, [Direktive 95/46] razlagati tako, da obstaja pravica do prepisa listin, v katerih so obdelani osebni podatki, ali pa zadostuje posredovanje popolnega pregleda v razumljivi obliki osebnih podatkov, ki so predmet obdelave v zadevnih listinah?

2. Ali je treba besedno zvezo ‚pravica dostopa‘ iz člena 8(2) [Listine] razlagati tako, da obstaja pravica do prepisa listin, v katerih so obdelani osebni podatki, ali pa zadostuje posredovanje popolnega pregleda v razumljivi obliki osebnih podatkov, ki so obdelani v zadevnih listinah, v smislu člena 12(a), druga alineja, [Direktive 95/46]?
  3. Ali velja člen 41(2)(b) [Listine] tudi za države članice Evropske unije, kadar te v smislu člena 51(1) te listine izvajajo pravo [EU]?
  4. Ali pomeni posledica, da zaradi zagotovitve vpogleda v ‚poročila‘ v teh niso več vsebovani razlogi, iz katerih je predlagana določena odločba, kar neugodno vpliva na nemoteno notranjo izmenjavo mnenj v zadevnem organu in učinkovito odločanje, legitimni interes zaupnosti v smislu člena 41(2)(b) [Listine]?
  5. Ali je treba pravno analizo, vsebovano v ‚poročilu‘, šteti za osebne podatke v smislu člena 2(a) [Direktive 95/46]?
  6. Ali spada k varstvu pravic in svoboščin drugih v smislu člena 13(1)(g) [Direktive 95/46] tudi interes nemotene notranje izmenjave mnenj v zadevnem organu? Če je odgovor na to vprašanje nikalen: ali je mogoče navedeni interes v tem primeru uvrstiti pod člen 13(1)(d) ali (f) te direktive?“
- 32 S sklepom z dne 30. aprila 2013 sta bili zadevi C-141/12 in C-372/12 združeni za ustni postopek in izdajo sodbe.

### Vprašanja za predhodno odločanje

*Prvo in drugo vprašanje v zadevi C-141/12 ter peto vprašanje v zadevi C-372/12, ki se nanašajo na pojem „osebni podatek“*

- 33 S prvim in drugim vprašanjem v zadevi C-141/12 ter petim vprašanjem v zadevi C-372/12, ki jih je treba obravnavati skupaj, predložitveni sodišči v bistvu sprašujeta, ali je treba člen 2(a) Direktive 95/46 razlagati tako, da so podatki o prosilcu za dovoljenje za prebivanje in pravna analiza, vsebovani v poročilu, „osebni podatki“ v smislu te določbe.
- 34 Vsi zainteresirani subjekti, ki so glede tega vprašanja izrazili svoja stališča, menijo, da podatki o prosilcu za dovoljenje za prebivanje, vsebovani v poročilu, ustrezajo pojmu „osebni podatek“, in zato predlagajo, naj se na prvo vprašanje v zadevi C-141/12 odgovori pritrdilno, glede pravne analize, vsebovane v tem upravnem dokumentu, na katero se nanašata drugo vprašanje v tej zadevi in peto vprašanje v zadevi C-372/12, pa so mnenja deljena.
- 35 YS, M, S, grška, avstrijska in portugalska vlada ter Evropska komisija menijo, da ta pravna analiza v delu, v katerem se nanaša na določeno fizično osebo in temelji na njenem individualnem položaju in lastnostih, prav tako spada v okvir tega pojma. Ob tem grška vlada in Komisija pojasnjujeta, da to velja le za pravne analize, ki vsebujejo podatke o fizičnih osebah, ne pa tudi za tiste, ki vsebujejo le abstraktno pravno razlago, M in S pa menita, da tudi taka abstraktna razlaga spada na področje uporabe te določbe, če je odločilna za presojo prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje in se uporabi v konkretnem primeru zadevnega prosilca.
- 36 Nasprotno pa po mnenju nizozemske, češke in francoske vlade pravna analiza, vsebovana v poročilu, ne spada v okvir pojma „osebni podatek“.

- 37 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 2(a) Direktive 95/46 osebne podatke opredeljuje kot „katero koli informacijo, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo“.
- 38 Nobenega dvoma ni, da so podatki o prosilcu za dovoljenje za prebivanje, vsebovani v poročilu, kot so njegovi ime in priimek, datum rojstva, državljanstvo, spol, narodnost, veroizpoved in jezik, informacije, ki se nanašajo na to fizično osebo, ki je v tem poročilu med drugim določena s svojim imenom in priimkom, in jih je treba zato šteti za „osebne podatke“ (glej v tem smislu, med drugim, sodbo Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, točki 31 in 43).
- 39 Nasprotno pa je treba v zvezi s pravno analizo iz poročila ugotoviti, da sicer lahko vsebuje osebne podatke, vendar sama po sebi ni tak podatek v smislu člena 2(a) Direktive 95/46.
- 40 Kot so v bistvu navedli generalna pravobranilka v točki 59 sklepnih predlogov ter nizozemska, češka in francoska vlada, taka pravna analiza namreč ni informacija, ki se nanaša na prosilca za dovoljenje za prebivanje, temveč je kvečjemu, v delu, v katerem ne gre le za popolnoma abstraktno razlago prava, informacija o tem kako pristojni organ presoja položaj prosilca in kako za ta položaj uporablja to pravo, pri čemer se ta položaj med drugim ugotovi s pomočjo osebnih podatkov, ki se nanašajo na tega prosilca, s katerimi razpolaga ta organ.
- 41 Ta razlaga pojma „osebni podatek“ v smislu Direktive 95/46 izhaja ne samo iz besedila njenega člena 2(a), ampak jo potrjujeta tudi cilj in sistematika te direktive.
- 42 V skladu s členom 1 te direktive je njen namen, da se pri obdelavi osebnih podatkov varujejo temeljne pravice in svoboščine fizičnih oseb ter predvsem njihova pravica do zasebnosti in da se tako omogoči prost pretok teh podatkov med državami članicami.
- 43 V uvodni izjavi 25 Direktive 95/46 je navedeno, da se morajo načela varstva fizičnih oseb, ki jih določa, po eni strani izražati v obveznostih, ki so naložene osebam, odgovornim za obdelavo podatkov, ki se nanašajo na te osebe, ter po drugi strani v pravici, podeljeni posameznikom, katerih podatki so predmet obdelave, da so obveščeni o potekajoči obdelavi, da imajo vpogled v podatke, da zahtevajo popravke in da v nekaterih okoliščinah celo ugovarjajo obdelavi.
- 44 V zvezi s temi v Direktivi 95/46 določenimi pravicami posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, je treba ugotoviti, da varstvo temeljne pravice do spoštovanja zasebnega življenja med drugim pomeni, da mora imeti ta posameznik možnost, da preveri točnost osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj, in zakonitost njihove obdelave. Kot izhaja iz uvodne izjave 41 te direktive, ima posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, na podlagi člena 12(a) te direktive pravico do dostopa do obdelovanih podatkov, ki se nanašajo nanj, da bi lahko opravil potrebna preverjanja. Ta pravica do dostopa je med drugim potrebna, da se posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, omogoči, da po potrebi doseže, da upravljavec te podatke popravi, izbriše ali blokira, in da tako izvršuje svojo pravico iz člena 12(b) te direktive (glej v tem smislu sodbo Rijkeboer, C-553/07, EU:C:2009:293, točki 49 in 51).
- 45 Drugače od podatkov o prosilcu za dovoljenje za prebivanje, vsebovanih v poročilu, ki lahko služijo kot dejanska podlaga za pravno analizo, vsebovano v tem dokumentu, pa – kot sta navedli nizozemska in francoska vlada – ta analiza kot taka ne more biti predmet preverjanja točnosti s strani tega prosilca niti popravka na podlagi člena 12(b) Direktive 95/46.
- 46 Če bi se v teh okoliščinah pravica prosilca za dovoljenje za prebivanje do dostopa razširila na to pravno analizo, to dejansko ne bi služilo cilju te direktive, ki je zagotavljanje varstva pravice do zasebnega življenja tega prosilca pri obdelavi podatkov, ki se nanj nanašajo, temveč bi se mu zagotovila pravica do dostopa do upravnih dokumentov, ki je Direktiva 95/46 ne vsebuje.



47 V podobnih okoliščinah je Sodišče v zvezi z obdelavo osebnih podatkov v institucijah Unije, ki je urejena z Uredbo (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 26, str. 102) in Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331), v točki 49 sodbe Komisija/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378) že ugotovilo, da imata ti uredbi različne cilje in da nasprotno od Uredbe št. 1049/2001 Uredba št. 45/2001 ni namenjena zagotavljanju preglednosti procesa odločanja javnih organov ter spodbujanju dobre upravne prakse z omogočanjem izvrševanja pravice dostopa do dokumentov. Ta ugotovitev velja tudi za Direktivo 95/46, katere cilj je v bistvu enak kot cilj Uredbe št. 45/2001.

48 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba na prvo in drugo vprašanje v zadevi C-141/12 ter peto vprašanje v zadevi C-372/12 odgovoriti, da je treba člen 2(a) Direktive 95/46 razlagati tako, da so podatki o prosilcu za dovoljenje za prebivanje, vsebovani v poročilu, in morebitni taki podatki, ki jih vsebuje pravna analiza, vsebovana v poročilu, „osebni podatki“ v smislu te določbe, navedene analize kot take pa ni mogoče opredeliti za osebni podatek.

*Šesto vprašanje v zadevi C-372/12, ki se nanaša na možnost omejitve pravice do dostopa*

49 Glede na odgovor na prvo in drugo vprašanje v zadevi C-141/12 in na peto vprašanje v zadevi C-372/12 ter glede na to, da je predložitveno sodišče navedlo, da je treba na šesto vprašanje v zadevi C-372/12 odgovoriti le, če je treba pravno analizo, vsebovano v poročilu, opredeliti za osebni podatek, na to šesto vprašanje ni treba odgovoriti.

*Tretje in peto vprašanje v zadevi C-141/12 ter prvo in drugo vprašanje v zadevi C-372/12, ki se nanašajo na obseg pravice do dostopa*

50 Predložitveni sodišči s tretjim in petim vprašanjem v zadevi C-141/12 ter s prvim in drugim vprašanjem v zadevi C-372/12, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašujeta, ali je treba člen 12(a) Direktive 95/46 in člen 8(2) Listine razlagati tako, da ima prosilec za dovoljenje za prebivanje pravico do dostopa do podatkov iz poročila, ki se nanašajo nanj, in če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, ali ta pravica do dostopa pomeni, da mu morajo pristojni organi zagotoviti kopijo tega poročila, ali pa zadostuje, da mu v razumljivi obliki posredujejo popoln pregled teh podatkov.

51 Vse stranke v postopku pred Sodiščem se strinjajo, da člen 12(a) Direktive 95/46 prosilcu za dovoljenje za prebivanje zagotavlja pravico do dostopa do vseh osebnih podatkov, ki jih vsebuje poročilo, njihova stališča pa se razlikujejo v zvezi z dejanskim obsegom te pravice glede na to, kako si razlagajo pojem „osebni podatek“.

52 V zvezi z načinom izvajanja te pravice do dostopa YS, M in S ter grška vlada menijo, da ima prosilec pravico pridobiti kopijo poročila. Le taka kopija naj bi mu namreč omogočila, da preveri, ali so mu bili predloženi vsi osebni podatki iz poročila, ki se nanašajo nanj.

53 Nasprotno pa nizozemska, češka, francoska in portugalska vlada ter Komisija menijo, da niti člen 12(a) Direktive 95/46 niti člen 8(2) Listine državam članicam ne nalagata, naj prosilcu za dovoljenje za prebivanje priskrbijo kopijo poročila. Tako naj bi obstajali drugi načini, da se osebni podatki, vsebovani v takem dokumentu, posredujejo v razumljivi obliki, med drugim ta, da se mu zagotovi popoln in razumljiv pregled teh podatkov.

54 Uvodoma je treba opozoriti, da je treba določbe Uredbe št. 95/46, ki urejajo obdelavo osebnih podatkov, ki lahko ogroža temeljne svoboščine in zlasti pravico do zasebnega življenja, nujno razlagati ob upoštevanju temeljnih pravic, ki so na podlagi ustaljene sodne prakse Sodišča sestavni del splošnih

pravnih načel, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče in ki so zdaj vključene v Listino (glej zlasti sodbe Connolly/Komisija, C-274/99 P, EU:C:2001:127, točka 37; Österreichischer Rundfunk in drugi, C-465/00, C-138/01 in C-139/01, EU:C:2003:294, točka 68, in Google Spain in Google, C-131/12, EU:C:2014:317, točka 68).

- 55 Člen 8 Listine, ki zagotavlja pravico do varstva osebnih podatkov, v odstavku 2 med drugim določa, da ima vsakdo pravico do dostopa do podatkov, zbranih o njem. Ta zahteva se izvaja s členom 12(a) Direktive 95/46 (glej v tem smislu sodbo Google Spain in Google, EU:C:2014:317, točka 69).
- 56 V tej določbi Direktive 95/46 je navedeno, da države članice jamčijo vsakemu posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, pravico, da od upravljavca brez omejitev, v razumnem času in brez večjih zamud ali stroškov v razumljivi obliki pridobi sporočilo o osebnih podatkih, ki so v obdelavi, in vseh razpoložljivih informacijah glede njihovega vira.
- 57 Čeprav direktiva 95/46 državam članicam tako nalaga, da zagotovijo, da lahko vsak posameznik, na katerega se osebni podatki nanašajo, od upravljavca osebnih podatkov pridobi sporočilo o vseh takih podatkih, ki jih v zvezi z njim obdeluje, pa tem državam prepušča, da določijo, kakšno konkretno materialno obliko bo imelo to sporočilo, z omejitvijo, da mora biti „razumljivo“, kar pomeni, da mora posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, omogočiti, da se s temi podatki seznanijo in preveri, ali so točni in ali se obdelujejo v skladu s to direktivo, da bi lahko po potrebi izvrševal pravice, ki mu jih dajejo členi 12(b) in (c), 14, 22 in 23 te direktive (glej v tem smislu sodbo Rijkeboer, EU:C:2009:293, točki 51 in 52).
- 58 Če se namen pravice do dostopa lahko popolnoma doseže z drugačno obliko sporočila, posameznik, na katerega se osebni podatki nanašajo, nima pravice do pridobitve kopije dokumenta ali originalnega spisa, v katerem se ti podatki nahajajo, niti na podlagi člena 12(a) Direktive 95/46 niti na podlagi člena 8(2) Listine. Da posameznik, na katerega se podatki nanašajo, ne bi imel dostopa do drugih informacij, ki niso osebni podatki, ki se nanj nanašajo, lahko ta pridobi kopijo dokumenta ali originalnega spisa, v katerem so bile te druge informacije zakrite.
- 59 Za položaje, kakršni so v postopkih v glavni stvari, iz odgovora iz točke 48 te sodbe izhaja, da so podatki o prosilcu za dovoljenje za prebivanje, vsebovani v poročilu, in morebitni taki podatki, ki jih vsebuje pravna analiza, vsebovana v poročilu, „osebni podatki“ v smislu člena 2(a) Direktive 95/46. Zato se pravica do dostopa, ki jo ta prosilec lahko uveljavlja na podlagi člena 12(a) Direktive 95/46 in člena 8(2) Listine, nanaša le na te podatke. Za uresničitev te pravice do dostopa zadostuje, da prosilec za dovoljenje za prebivanje prejme popoln pregled vseh teh podatkov v razumljivi obliki, to je obliki, ki temu prosilcu omogoča, da se s temi podatki seznanijo in preveri, ali so točni in ali se obdelujejo v skladu s to direktivo, da bi lahko po potrebi izvrševal pravice, ki mu jih dajejo členi 12(b) in (c), 14, 22 in 23 te direktive.
- 60 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je treba na tretje in peto vprašanje v zadevi C-141/12 ter na prvo in drugo vprašanje v zadevi C-372/12 odgovoriti, da je treba člen 12(a) Direktive 95/46 in člen 8(2) Listine razlagati tako, da ima prosilec za dovoljenje za prebivanje pravico dostopa do vseh osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj in jih nacionalni upravni organi obdelujejo v smislu člena 2(b) te direktive. Za uresničitev te pravice zadostuje, da ta prosilec prejme popoln pregled vseh teh podatkov v razumljivi obliki, to je obliki, ki temu prosilcu omogoča, da se z njimi seznanijo in preveri, ali so točni in ali se obdelujejo v skladu s to direktivo, da bi lahko po potrebi izvrševal pravice, ki mu jih daje ta direktiva.

*Četrto vprašanje v zadevi C-141/12 ter tretje in četrto vprašanje v zadevi C-372/12, ki se nanašajo na člen 41 Listine*

- 61 Predložitveni sodišči s četrtem vprašanjem v zadevi C-141/12 ter s tretjim in četrtem vprašanjem v zadevi C-372/12, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašujeta, ali je treba člen 41(2)(b) Listine razlagati tako, da se lahko prosilec za dovoljenje za prebivanje pred nacionalnimi organi sklicuje na pravico do vpogleda v spis iz te določbe, in če je odgovor pritrdilen, kakšen je obseg izraza „ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti [odločanja]“ v smislu te določbe.
- 62 Komisija meni, da so ta vprašanja nedopustna, ker so hipotetična in nejasna.
- 63 Treba je spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko predlog nacionalnega sodišča zavrne samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na zastavljena vprašanja (glej zlasti sodbo Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 64 To pa v obravnavanem primeru ni tako. Glede na dejansko stanje, ki sta ga opisali predložitveni sodišči, ni mogoče ugotoviti, da je vprašanje, ali se lahko prosilci v postopkih v glavni stvari na podlagi člena 41(2)(b) Listine sklicujejo na pravico do vpogleda v spise, ki se nanašajo na njihove prošnje, popolnoma hipotetično. Poleg tega so besedilo vprašanj in pripadajoče informacije, ki jih vsebujeta predložitveni odločbi, dovolj jasni, da je mogoče ugotoviti obseg teh vprašanj in da se, prvič, Sodišču omogoči, da nanje odgovori, in drugič, zainteresiranim subjektom omogoči, da v skladu s členom 23 Statuta Sodišča Evropske unije predložijo svoja stališča.
- 65 Glede vsebine vprašanj za predhodno odločanje YS, M in S ter grška vlada menijo, da prosilec za dovoljenje za prebivanje pravico do vpogleda v spis lahko opre na člen 41(2)(b) Listine, glede na to da v postopku izdaje takih dovoljenj nacionalni organi izvajajo direktive na področju azila. Nizozemska, češka, francoska, avstrijska in portugalska vlada ter Komisija nasprotno menijo, da se člen 41 Listine nanaša izključno na institucije Unije, zaradi česar v okviru nacionalnega postopka ne more utemeljiti pravice do vpogleda v spis.
- 66 Najprej je treba spomniti, da člen 41 Listine, naslovljen „Pravica do dobrega upravljanja“, v odstavku 1 določa, da ima vsakdo pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. V skladu z odstavkom 2 tega člena ta pravica vključuje predvsem pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti.
- 67 Tako je iz besedila člena 41 Listine jasno razvidno, da se ta člen ne nanaša na države članice, temveč le na institucije, organe, urade in agencije Unije (glej v tem smislu sodbo Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, točka 28). Zato prosilec za dovoljenje za prebivanje na podlagi člena 41(2)(b) Listine nima pravice do vpogleda v nacionalni spis, ki se nanaša na njegovo prošnjo.
- 68 Pravica do dobrega upravljanja, ki jo uvaja ta določba, sicer odraža splošno načelo prava Unije (sodba H. N., C-604/12, EU:C:2014:302, točka 49). Vendar pa predložitveni sodišči z vprašanji v obravnavanih zadevah ne sprašujeta za razlago tega splošnega načela, ampak sprašujeta, ali se lahko člen 41 Listine uporablja za države članice Unije.
- 69 Zato je treba na četrto vprašanje v zadevi C-141/12 ter na tretje in četrto vprašanje v zadevi C-372/12 odgovoriti, da je treba člen 41(2)(b) Listine razlagati tako, da se prosilec za dovoljenje za prebivanje pred nacionalnimi organi na to določbo ne more sklicevati.

## **Stroški**

<sup>70</sup> Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. Člen 2(a) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov je treba razlagati tako, da so podatki o prosilcu za dovoljenje za prebivanje, vsebovani v upravnem dokumentu, kakršno je „poročilo“ v postopku v glavni stvari, v katerem so navedeni razlogi, s katerimi uslužbenec, ki je zadolžen za pripravo predloga odločbe, v postopku pred sprejetjem odločbe o prošnji za tako dovoljenje utemelji ta predlog odločbe, in morebitni taki podatki, ki jih vsebuje pravna analiza, vsebovana v tem dokumentu, „osebni podatki“ v smislu te določbe, navedene analize kot take pa ni mogoče opredeliti za osebni podatek.
2. Člen 12(a) Direktive 95/46 in člen 8(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ima prosilec za dovoljenje za prebivanje pravico dostopa do vseh osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj in jih nacionalni upravni organi obdelujejo v smislu člena 2(b) te direktive. Za uresničitev te pravice zadostuje, da ta prosilec prejme popoln pregled vseh teh podatkov v razumljivi obliki, to je obliki, ki temu prosilcu omogoča, da se z njimi seznaní in preveri, ali so točni in ali se obdelujejo v skladu s to direktivo, da bi lahko po potrebi izvrševal pravice, ki mu jih daje ta direktiva.
3. Člen 41(2)(b) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da se prosilec za dovoljenje za prebivanje pred nacionalnimi organi na to določbo ne more sklicevati.

Podpisi