



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 17 juli 2014\*

”Begäran om förhandsavgörande — Skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter — Direktiv 95/46/EG — Artiklarna 2, 12 och 13 — Begreppet personuppgifter — Räckvidden av den registrerades rätt till tillgång — Uppgifter om den som ansöker om uppehållstillstånd och en rättslig analys i en förberedande administrativ handling inför ett beslut — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Artiklarna 8 och 41”

I de förenade målen C-141/12 och C-372/12,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Rechtbank Middelburg (C-141/12) och Raad van State (C-372/12) (Nederländerna), av den 15 mars 2012 respektive den 1 augusti 2012, som inkom till domstolen den 20 mars 2012 respektive den 3 augusti 2012, i målen

**YS** (C-141/12)

mot

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

och

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

mot

**M,**

**S,**

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič (referent) samt domarna C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 juli 2013,

\* Rättegångsspråk: nederländska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- YS, M och S, genom B. Scholten, J. Hoftijzer och I. Oomen, advocaten,
- Nederländernas regering, genom B. Koopman och C. Wissels, båda i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom E.-M. Mamouna och D. Tsagkaraki, båda i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom D. Colas och S. Menez, båda i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,
- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes och C. Vieira Guerra, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom B. Martenczuk, P. van Nuffel och C. ten Dam, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 12 december 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2 a, 12 a och 13.1 d, f och g i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31), och artiklarna 8.2 och 41.2 b i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Respektive begäran har framställts i två mål mellan dels YS, en tredjelandsmedborgare som ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd i Nederländerna, och Minister voor Immigratie, och Integratie en Asiel (ministern för invandring, integration och asyl) (nedan kallad ministern), dels ministern och M och S, som också de är tredjelandsmedborgare som har lämnat in samma ansökan. Målen rör ministerns beslut att inte ge nämnda tredjelandsmedborgare tillgång till en kopia av en administrativ handling som upprättats inför antagandet av besluten avseende deras respektive ansökan om uppehållstillstånd.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

- 3 Enligt artikel 1 i direktiv 95/46 är syftet med direktivet att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter, samt att avlägsna begränsningar av det fria flödet av personuppgifter. I skälen 25 och 41 i direktivet anges följande:  
”(25) Principerna för skyddet måste avspeglas dels i de förpliktelser som åvilar personer, myndigheter, företag, institutioner, organ eller andra registeransvariga särskilt med avseende på uppgifternas kvalitet, den tekniska säkerheten, anmälningar till tillsynsmyndigheten och de omständigheter under vilka behandling får utföras, dels i de rättigheter som tillkommer enskilda personer,

vilkas personuppgifter blir föremål för behandling, att bli informerade om att behandling sker, att få tillgång till uppgifterna, att begära rättelse och att under vissa omständigheter invända mot behandlingen.

...

(41) Alla måste kunna utöva sin rätt att få tillgång till uppgifter som rör dem och som är föremål för behandling, för att i detalj kunna försäkra sig om att uppgifterna är korrekta och om att behandlingen är tillåten. ...”

4 Begreppet ”personuppgifter” definieras i artikel 2 a i direktiv 95/46 som ”varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (den registrerade)”.

5 I artikel 12 i direktivet, med rubriken ”Rätt till tillgång”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att varje registrerad har rätt att från den registeransvarige

a) utan hinder och med rimliga intervall samt utan större tidsutdräkt eller kostnader

— få bekräftelse på om uppgifter som rör honom behandlas eller inte och information om åtminstone ändamålen med behandlingen, de berörda uppgiftskategorierna och mottagarna eller mottagarkategorierna till vilka uppgifterna utlämnas,

— få begriplig information om vilka uppgifter som behandlas och all tillgänglig information om varifrån dessa uppgifter kommer,

— ...

b) i förekommande fall få sådana uppgifter som inte behandlats i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv rättade, utplånade eller blockerade, särskilt om dessa är ofullständiga eller felaktiga,

c) få genomfört att en tredje man till vilken sådana uppgifter utlämnats underrättas om varje rättelse, utplåning eller blockering som utförts i enlighet med punkt b), om detta inte visar sig vara omöjligt eller innebär en oproportionerligt stor ansträngning.”

6 Artikel 13.1 i nämnda direktiv har rubriken ”Undantag och begränsningar” och lyder som följer:

”Medlemsstaterna får genom lagstiftning vidta åtgärder för att begränsa omfattningen av de skyldigheter och rättigheter som anges i [artikel] ... 12 ... i fall då en sådan begränsning är en nödvändig åtgärd med hänsyn till

...

d) förebyggande, undersökning, avslöjande av brott eller åtal för brott eller av överträdelser av etiska regler som gäller för lagreglerade yrken,

...

f) en tillsyns-, inspektions- eller regleringsfunktion som, även om den är av övergående karaktär, är förbunden med myndighetsutövning i de under punkterna c), d) och e) nämnda fallen,

g) skydd av den registrerades eller andras fri- och rättigheter.”

- 7 I artikel 14 i samma direktiv föreskrivs att medlemsstaterna ska tillförsäkra den registrerade rätten att, på vissa villkor, motsätta sig behandling av uppgifter som rör honom.
- 8 Enligt artiklarna 22 och 23.1 i direktiv 95/46 ska medlemsstaterna föreskriva att var och en har rätt att föra talan inför domstol om sådana kränkningar av rättigheter som skyddas av den nationella lagstiftning som är tillämplig på ifrågavarande behandling, och att var och en som lidit skada till följd av en otillåten behandling eller av någon annan åtgärd som är oförenlig med de nationella bestämmelser som antagits till följd av nämnda direktiv har rätt till ersättning av den registeransvarige för den skada som han har lidit.

#### *Nederländsk rätt*

- 9 Artiklarna 2, 12 och 13 i direktiv 95/46 har införlivats med intern rätt genom artiklarna 1, 35 och 43 i lagen om skydd av personuppgifter (*Wet bescherming persoonsgegevens*) (nedan kallad *Wbp*).
- 10 Artikel 35 i *Wbp* har följande lydelse:

”Den registrerade har rätt att, utan hinder och med rimliga intervall, vända sig till den registeransvarige och begära att underrättas om huruvida personuppgifter som rör den registrerade behandlas eller ej. Den registeransvarige ska underrätta den registrerade inom en frist på fyra veckor om huruvida personuppgifter som rör den registrerade behandlas eller ej.

Behandlas sådana uppgifter ska underrättelsen innehålla en fullständig sammanställning av uppgifterna i begriplig form, en beskrivning av ändamålet eller ändamålen med behandlingen, information om vilka kategorier av uppgifter som behandlas och till vilka mottagare eller kategorier av mottagare som uppgifterna lämnas ut samt alla tillgängliga upplysningar om varifrån dessa uppgifter har hämtats.”

- 11 Enligt artikel 43 e i *Wbp* kan den registeransvarige avstå från att tillämpa artikel 35 i samma lag i den mån det är nödvändigt med hänsyn till skydd av den registrerades eller andras fri- och rättigheter.
- 12 I enlighet med artikel 29.1 a i 2000 års utlänningslag (*Vreemdelingenwet 2000*, nedan kallad *Vw 2000*), kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som har flyktingstatus. Enligt artikel 29.1 b i denna lag kan ett sådant uppehållstillstånd också beviljas en utlänning som har gjort sannolikt att det föreligger grundad anledning att anta att utlänningen vid en utvisning skulle löpa en verklig risk att straffas med döden eller avrättas eller att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

#### **Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 13 En ansökan om uppehållstillstånd behandlas av en beslutshandläggare på myndigheten för immigration och naturalisation (nedan kallad migrationsmyndigheten). Om handläggaren inte är behörig att underteckna beslutet upprättar denne ett förslag till beslut som föreläggs en beslutsfattare för bedömning. Till förslaget till beslut fogas en skriftlig handling i vilken handläggaren upplyser beslutsfattaren om de skäl som ligger till grund för beslutsförslaget (nedan kallad ansökningsprotokoll). När handläggaren själv har behörighet att underteckna beslutet lämnas inte ansökningsprotokollet till beslutsfattaren, utan det används endast som förklaring under beslutsprocessen i syfte att motivera beslutet internt. Ansökningsprotokollet ingår i den förberedande processen vid migrationsmyndigheten, men utgör inte en del av det slutliga beslutet, även om vissa överväganden som förekommer däri kan återges i skälen till nämnda beslut.

- 14 Ett ansökningsprotokoll innehåller typiskt sett följande uppgifter: handläggarens namn, telefonnummer och rumsnummer, rutor för beslutsfattarens initialer och namn, uppgifter om den sökande såsom namn, födelsedata, nationalitet, kön, etnicitet, religion och språk, upplysningar om förfarandet, upplysningar om förklaringar som sökanden lämnat, ingivna handlingar, tillämpliga bestämmelser och slutligen en bedömning av de relevanta omständigheterna i ljuset av tillämpliga bestämmelser. Denna bedömning kallas "rättslig analys".
- 15 Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan omfattningen av den rättsliga analysen variera mellan några meningar till några sidor. När analysen är utförlig behandlar handläggaren bland annat frågan huruvida de avgivna förklaringarna är trovärdiga och anger skälen till att han eller hon anser att den sökande bör eller inte bör beviljas uppehållstillstånd. En mer kortfattad analys kan begränsa sig till en hänvisning om att en viss policy följs.
- 16 Fram till den 14 juli 2009 var ministerns policy att ett ansökningsprotokoll skulle lämnas ut på begäran. Ministern beslutade dock att upphöra med denna praxis. Som skäl angavs att det stora antalet fall där ansökningsprotokoll begärdes ut medförde en alltför stor arbetsbörda och att de registrerade ofta misstolkade den rättsliga analysen i de ansökningsprotokoll som lämnats ut. En annan följd av att ansökningsprotokollen lämnades ut var att det interna meningsutbytet inom migrationsmyndigheten i allt mindre utsträckning dokumenterades i dessa.
- 17 Sedan dess har de som begärt utlämnande av ett ansökningsprotokoll systematiskt fått avslag. I stället för en kopia av ansökningsprotokollet får den registrerade numera en sammanfattning av de personuppgifter som förekommer i denna handling, vilket omfattar information om varifrån personuppgifterna har hämtats och, i förekommande fall, till vilka organ dessa uppgifter har lämnats ut.

#### *Mål C-141/12*

- 18 Den 13 januari 2009 ingav YS en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av asylskäl. Ansökan avslogs genom beslut av den 9 juni 2009. Beslutet återkallades genom en skrivelse av den 9 april 2010, men genom beslut av den 6 juli 2010 avslogs ansökan på nytt.
- 19 Genom skrivelse av den 10 september 2010 begärde YS att få tillgång till det ansökningsprotokoll som hörde till beslutet av den 6 juli 2010.
- 20 Genom beslut av den 24 september 2010 avslogs begäran. Beslutet innehöll dock en sammanställning av de uppgifter som ansökningsprotokollet innehöll, information om varifrån dessa uppgifter hade hämtats och namnet på de organ till vilka uppgifterna lämnats ut. YS begärde omprövning av beslutet att vägra att lämna ut ansökningsprotokollet. Migrationsmyndigheten beslutade dock den 22 mars 2011 efter omprövning att inte ändra sitt tidigare beslut.
- 21 YS väckte talan mot detta beslut vid Rechtbank Middelburg (domstolen i Middelburg) och gjorde gällande att tillgång till nämnda ansökningsprotokoll inte lagligen kunde nekas honom.
- 22 Under dessa omständigheter beslutade Rechtbank Middelburg att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Ska de uppgifter som återges i ett ansökningsprotokoll och som rör den registrerade betraktas som personuppgifter i den mening som avses i artikel 2 a i [direktiv 95/46]?
  - 2) Utgör den rättsliga analysen i ansökningsprotokollet en personuppgift i den ovannämnda bestämmelsens mening?

- 3) Om EU-domstolen bekräftar att de ovan beskrivna uppgifterna utgör personuppgifter, har registerföraren eller myndigheten då en skyldighet enligt artikel 12 i [direktiv 95/46] och artikel 8.2 i stadgan att ge tillgång till dessa personuppgifter?
- 4) Kan den registrerade i samband med detta också direkt åberopa artikel 41.2 b i stadgan, och ska i så fall formuleringen 'med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess [i beslutsprocessen]' i den bestämmelsen tolkas så, att någon kan nekas rätt till tillgång till ett ansökningsprotokoll på den grunden?
- 5) Är registerföraren eller myndigheten skyldig att när den registrerade ansöker om tillgång till ett ansökningsprotokoll lämna ut en kopia av handlingen för att tillgodose vederbörandes rätt till tillgång till uppgifterna?"

#### *Mål C-372/12*

##### Målet avseende M

- 23 Genom beslut av den 28 oktober 2009 beviljade ministern M ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av asyl med stöd av artikel 29.1 b i Vw 2000. Detta beslut var inte motiverat, i den meningen att det inte återgav på vilket sätt ärendet hade bedömts av migrationsmyndigheten.
- 24 Genom skrivelse av den 30 oktober 2009 begärde M, med stöd av artikel 35 i Wbp, att få tillgång till ansökningsprotokollet avseende nämnda beslut.
- 25 Genom beslut av den 4 november 2009 avslog ministern M:s begäran om tillgång till detta ansökningsprotokoll. Ministern grundade avslaget på artikel 43 e i Wbp. Enligt ministern skulle utlämnandet av en sådan handling kunna inskränka den ansvarige handläggarens frihet att ta upp vissa argument eller överväganden som skulle kunna vara av betydelse i beslutsprocessen.
- 26 Efter att M begärt omprövning av beslutet att inte lämna ut handlingen beslutade ministern den 3 december 2010 efter omprövning att inte ändra sitt tidigare beslut. M överklagade därefter det beslutet till Rechtbank Middelburg. Den domstolen fann i beslut av den 16 juni 2011 att det intresse som ministern anfört till stöd för beslutet att inte ge M tillgång till ansökningsprotokollet inte är ett intresse som skyddas av bestämmelsen i artikel 43 e i Wbp och upphävde detta beslut, eftersom det hade fattats med stöd av en felaktig rättstillämpning. Rechtbank Middelburg fastslog dessutom att det saknades skäl att låta verkningarna av beslutet bestå, eftersom ministern i strid med artikel 35.2 i Wbp inte hade gett tillgång till den rättsliga analys som ingår i ansökningsprotokollet, av vilken det skulle ha kunnat framgå varför M. inte kunde anses ha flyktingstatus i den mening som avses i artikel 29.1 a Vw 2000.

##### Målet avseende S

- 27 Genom icke motiverat beslut av den 10 februari 2010 beviljade ministern S ett vanligt tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av "dramatiska omständigheter". Genom skrivelse av den 19 februari 2010 begärde S med stöd av artikel 35 i Wbp att få tillgång till ansökningsprotokollet avseende nämnda beslut.
- 28 Denna begäran avslogs genom beslut av den 31 mars 2010. Avslaget bekräftades efter omprövning genom beslut av den 21 oktober 2010. Ministerns anförde i beslutet att det redan i beslutet av den 31 mars 2010 hade angetts vilka personuppgifter som förekom i ansökningsprotokollet och att begäran således hade tillmötesgåtts i beslutet. Ministern ansåg vidare att Wbp inte ger någon rätt till tillgång till en minneanteckning.

- 29 Genom beslut av den 4 augusti 2011 biföll Rechtbank Amsterdam (domstolen i Amsterdam) överklagandet från S av beslutet av den 21 oktober 2010, och upphävde detta. Rechtbank Amsterdam fann bland annat att det aktuella ansökningsprotokollet inte innehöll några andra upplysningar än de personuppgifter som avser S och att denne med stöd av Wbp hade rätt att få tillgång till dessa uppgifter. Enligt Rechtbank Amsterdam saknade ministerns beslut att inte lämna ut ansökningsprotokollet giltig grund.
- 30 I såväl målet avseende M som i målet avseende S beslutade ministern att överklaga till Raad van State (högsta förvaltningsdomstolen).
- 31 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State att förena de två målen avseende M och S och att vilandeförklara dem samt att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Ska artikel 12 a andra strecksatsen i ... [direktiv 95/46] ... tolkas så, att en person har rätt till en kopia av handlingar i vilka personuppgifter om honom eller henne behandlas, eller räcker det att lämna ut en fullständig sammanställning i begriplig form av dessa uppgifter?
  - 2) Ska orden ’rätt att få tillgång’ i artikel 8.2 i [stadgan] tolkas så, att en person har rätt till en kopia av handlingar i vilka personuppgifter om honom eller henne behandlas, eller räcker det att lämna ut en fullständig sammanställning i begriplig form av dessa uppgifter som behandlas i de aktuella handlingarna i den mening som avses i artikel 12 a andra strecksatsen i [direktiv 95/46]?
  - 3) Riktas sig artikel 41.2 b i [stadgan] även till Europeiska unionens medlemsstater när de tillämpar unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan?
  - 4) Medför den omständigheten att det till följd av beviljandet av tillgång till ansökningsprotokoll i sådana handlingar inte längre anges varför ett visst beslut föreslås, vilket varken gynnar ett fritt internt meningsutbyte inom den berörda myndigheten eller en korrekt beslutsprocess, att det finns ett berättigat intresse av sekretess i den mening som avses i artikel 41.2 b i [stadgan]?
  - 5) Kan en rättslig analys som ingår i ett ansökningsprotokoll anses utgöra ’personuppgifter’ i den mening som avses i artikel 2 a i [direktiv 95/46]?
  - 6) Omfattas intresset av ett fritt internt meningsutbyte inom den berörda myndigheten av skyddet av andras fri- och rättigheter i den mening som avses i artikel 13.1 g i [direktiv 95/46]? Om svaret på denna fråga är nekande, kan detta intresse i så fall omfattas av artikel 13.1 d eller 13.1 f i samma direktiv?”
- 32 Genom beslut av den 30 april 2013 förenades målen C-141/12 och C-372/12 vad gäller det muntliga förfarandet och domen.

### **Prövning av tolkningsfrågorna**

*Prövning av den första och den andra frågan i mål C-141/12 och den femte frågan i mål C-372/12, vilka rör begreppet ”personuppgifter”*

- 33 De hänskjutande domstolarna har ställt den första och den andra frågan i mål C-141/12 respektive den femte frågan i mål C-372/12, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 2 a i direktiv 95/46 ska tolkas så, att uppgifter om den som ansöker om uppehållstillstånd i ett ansökningsprotokoll och den rättsliga analys som finns i ansökningsprotokollet utgör ”personuppgifter” i den mening som avses i denna bestämmelse.

- 34 Alla berörda som har tagit ställning i denna del anser att de i ansökningsprotokollet intagna uppgifterna om den som ansöker om uppehållstillstånd omfattas av begreppet "personuppgifter" och föreslår att den första frågan i mål C-141/12 ska besvaras jakande. Åsikterna går emellertid isär när det gäller det som den andra frågan i det målet och den femte frågan i mål C-372/12 rör, nämligen den rättsliga analys som finns i ansökningsprotokollet.
- 35 Såväl YS, M och S som den grekiska, österrikiska och portugisiska regeringen samt Europeiska kommissionen har anfört att den rättsliga analysen också omfattas av nämnda begrepp, i den mån som den avser en konkret fysisk person och grundas på denna persons situation och individuella egenskaper. Den grekiska regeringen och kommissionen har emellertid preciserat att detta endast gäller för rättsliga analyser som innehåller uppgifter avseende en fysisk person och inte analyser som endast innehåller en abstrakt juridisk tolkning, medan M och S anser att även en sådan abstrakt tolkning faller inom tillämpningsområdet för nämnda bestämmelser om den har avgörande betydelse för bedömningen av ansökan om uppehållstillstånd och tillämpas i ett konkret fall avseende sökanden.
- 36 Den nederländska, tjeckiska och franska regeringen anser däremot inte att den rättsliga analysen i ett ansökningsprotokoll omfattas av begreppet "personuppgifter".
- 37 I detta hänseende erinrar domstolen om att i artikel 2 a i direktiv 95/46 definieras begreppet personuppgifter som "varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person".
- 38 Det råder inget tvivel om att de uppgifter om den som ansöker om uppehållstillstånd, som ingår i ett ansökningsprotokoll, såsom namn, födelsedata, nationalitet, kön, etnicitet, religion och språk utgör upplysningar som avser denna fysiska person, vilken bland annat genom sitt namn identifieras i detta ansökningsprotokoll, och dessa uppgifter ska således kvalificeras som "personuppgifter" (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, punkterna 31 och 43).
- 39 Vad däremot avser den rättsliga analysen i ett ansökningsprotokoll, erinrar domstolen om att även om denna kan innehålla personuppgifter, så utgör den likväl inte i sig själv en personuppgift i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 95/46.
- 40 Såsom påpekats av generaladvokaten i punkt 59 i hennes förslag till avgörande samt av den nederländska, tjeckiska och franska regeringen, utgör en sådan rättslig analys inte en upplysning om den som ansöker om uppehållstillstånd, utan på sin höjd – i den mån som analysen inte är begränsad till en rent abstrakt tolkning av gällande rätt – en upplysning om den behöriga myndighetens bedömning och tillämpning av gällande rätt i sökandens situation, varvid denna situation bland annat fastställs på de personuppgifter om sökanden som myndigheten förfogar över.
- 41 Denna tolkning av begreppet "personuppgifter", i den mening som avses i direktiv 95/46, följer inte endast av ordalydelsen i artikel 2 a, utan styrks också av syftet med och systematiken i direktivet.
- 42 Enligt artikel 1 i direktivet är dess syfte att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter, och därmed möjliggöra fri rörlighet för dessa uppgifter mellan medlemsstaterna.
- 43 Enligt skäl 25 i direktiv 95/46 kommer principerna för skydd av enskilda till uttryck dels i de förpliktelser som åvilar dem som behandlar personuppgifter om enskilda, dels i de rättigheter som tillkommer enskilda vars personuppgifter behandlas att bli informerade om behandlingen, att få tillgång till uppgifterna, att begära rättelse eller till och med att invända mot behandlingen under vissa omständigheter.
- 44 När det gäller nyss nämnda rättigheter för den registrerade, som avses i artikel 95/46, erinrar domstolen om att rätten till skydd för privatlivet, bland annat, innebär att den registrerade kan försäkra sig om att dennes personuppgifter behandlas korrekt och lagenligt. Såsom framgår av skäl 41



i direktivet är det för att kunna utföra nödvändiga kontroller som den registrerade, enligt artikel 12 a i direktivet, förfogar över en rätt att få tillgång till uppgifter om honom eller henne som behandlas. Denna rätt att få tillgång är nödvändig bland annat för att möjliggöra för den registrerade att, i förekommande fall, få uppgifterna rättade, utplånade eller blockerade av den registeransvarige och därigenom utöva den rätt som avses i artikel 12 b i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom Rijkeboer, C-553/07, EU:C:2009:293, punkterna 49 och 51).

- 45 I motsats till de personuppgifter om den som ansöker om uppehållstillstånd som finns i ansökningsprotokollet och som kan utgöra faktaunderlag för den rättsliga analysen däri, kan en sådan analys, såsom den nederländska och franska regeringen har noterat, inte i sig själv bli föremål för en kontroll av dess riktighet av sökanden eller en rättelse enligt artikel 12 b i direktiv 95/46.
- 46 Mot denna bakgrund gör domstolen följande bedömning. Om den uppehållstillståndssökandes rätt till tillgång utvidgades till att omfatta den rättsliga analysen, skulle detta i realiteten inte uppfylla direktivets mål att säkerställa skyddet för sökandens privatliv i samband med behandlingen av uppgifter som rör honom eller henne, utan målet att garantera sökanden tillgång till administrativa handlingar, vilket emellertid inte omfattas av direktiv 95/46.
- 47 I ett liknande sammanhang avseende unionsinstitutionernas behandling av personuppgifter, som regleras dels av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT 2001 L 8, s. 1), dels av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43), har domstolen redan slagit fast, i punkt 49 i dom kommissionen/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), att dessa förordningar har olika ändamål och att i motsats till förordning nr 1049/2001, har förordning nr 45/2001 inte till syfte att säkerställa insyn i offentliga myndigheters beslutsprocesser eller att främja goda förvaltningsrutiner genom att underlätta utövandet av rätten till tillgång till handlingar. Detta konstaterande gäller även för direktiv 95/46, vars syfte, i allt väsentligt, motsvarar det i förordning nr 45/2001.
- 48 Mot denna bakgrund ska den första och den andra frågan i mål C-141/12 och den femte frågan i mål C-372/12 besvaras enligt följande. Artikel 2 a i direktiv 95/46 ska tolkas så, att uppgifter om den som ansöker om uppehållstillstånd i ett ansökningsprotokoll och, i förekommande fall, uppgifterna i den rättsliga analys som finns i ansökningsprotokollet utgör "personuppgifter" i den mening som avses i denna bestämmelse. Den rättsliga analysen kan däremot inte, som sådan, anses utgöra personuppgifter.

*Prövning av den sjätte frågan i mål C-372/12, som rör möjligheten att begränsa rätten till tillgång*

- 49 Med beaktande av svaret på den första och den andra frågan i mål C-141/12 och den femte frågan i mål C-372/12, och eftersom den hänskjutande domstolen klargjort att den sjätte frågan som ställts i mål C-372/12 endast kräver ett svar om den rättsliga analysen i ansökningsprotokollet ska kvalificeras som en personuppgift, saknas det anledning att besvara den sjätte frågan.

*Prövning av den tredje och den femte frågan i mål C-141/12 och den första och den andra frågan i mål C-372/12, som rör omfattningen av rätten till tillgång*

- 50 De hänskjutande domstolarna har ställt den tredje och den femte frågan i mål C-141/12 respektive den första och den andra frågan i mål C-372/12, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 12 a i direktiv 95/46 och artikel 8.2 i stadgan ska tolkas så, att den som ansöker om uppehållstillstånd har rätt till tillgång till de uppgifter om honom eller henne som finns i ett ansökningsprotokoll och, om svaret på den frågan är jakande, huruvida denna rätt till tillgång innebär

att de behöriga myndigheterna måste lämna ut en kopia av ansökningsprotokollet till honom eller henne eller om det räcker att lämna ut en fullständig sammanställning i begriplig form av dessa uppgifter.

- 51 Samtliga deltagare i förfarandet vid domstolen är överens om att artikel 12 a i direktiv 95/46 ger den som ansöker om uppehållstillstånd en rätt att få tillgång till samtliga personuppgifter som finns i ett ansökningsprotokoll, även om deras uppfattningar vad gäller den konkreta omfattningen av denna rätt skiljer sig åt beroende på hur de tolkar begreppet ”personuppgifter”.
- 52 Vad avser frågan vilken form en sådan rätt till tillgång ska ha anser YS, M och S samt den grekiska regeringen att den som ansöker om uppehållstillstånd har rätt att erhålla en kopia av ansökningsprotokollet. Det är endast med en sådan kopia som sökanden kan vara säker på att han eller hon har erhållit samtliga personuppgifter om sig själv som finns i ansökningsprotokollet.
- 53 Den nederländska, tjeckiska, franska och portugisiska regeringen och kommissionen anser däremot att varken artikel 12 a i direktiv 95/46 eller artikel 8.2 i stadgan ålägger medlemsstaterna att lämna ut en kopia av ansökningsprotokollet till den som ansöker om uppehållstillstånd. Det finns således andra möjligheter att i begriplig form ge information om de personuppgifter som finns i en sådan handling, bland annat genom att tillhandahålla sökanden en fullständig och begriplig sammanställning av dessa uppgifter.
- 54 Inledningsvis erinrar domstolen om att bestämmelserna i direktiv 95/46 reglerar behandling av personuppgifter som kan innebära intrång i de grundläggande friheterna och då särskilt i rätten till privatliv och att de därför med nödvändighet måste tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna, vilka enligt fast rättspraxis utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som domstolen ska säkerställa iakttagandet av och som numera är stadfästa i stadgan (se, bland annat, domarna *Connolly/kommissionen*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punkt 37; *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, C-465/00, C-138/01 och C-139/01, EU:C:2003:294, punkt 68, och *Google Spanien och Google*, C-131/12, EU:C:2014:317, punkt 68).
- 55 I artikel 8 i stadgan fastslås rätten till skydd för personuppgifter och i dess andra punkt föreskrivs, bland annat, att var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne. Detta krav har genomförts genom artikel 12 a i direktiv 95/46 (se, för ett liknande resonemang, dom *Google Spanien och Google*, EU:C:2014:317, punkt 69).
- 56 Denna bestämmelse i direktiv 95/46 föreskriver att medlemsstaterna ska säkerställa att varje registrerad har rätt att från den registeransvarige utan hinder och med rimliga intervall samt utan större tidsutdräkt eller kostnader få begriplig information om vilka uppgifter som behandlas och all tillgänglig information om varifrån dessa uppgifter kommer.
- 57 Även om direktiv 95/46 således ålägger medlemsstaterna att säkerställa att varje registrerad har rätt att från den registeransvarige få information om samtliga personuppgifter om honom eller henne som behandlas av denne, överlämnar direktivet åt dessa stater att bestämma i vilken konkret materiell form denna information ska lämnas, så länge som den är ”begriplig”, det vill säga att den gör det möjligt för den registrerade att få kännedom om dessa uppgifter och kontrollera att de är korrekta och att de behandlas på ett sätt som är förenligt med direktivet, i syfte att den registrerade, i förekommande fall, ska kunna utöva de rättigheter som tillförsäkras honom eller henne genom artiklarna 12 b och c, 14, 22 och 23 i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom *Rijkeboer*, EU:C:2009:293, punkterna 51 och 52).
- 58 I den mån det eftersträvade syftet med denna rätt till tillgång helt och hållet kan säkerställas genom en annan form av utlämnande, har den registrerade därmed varken med stöd av artikel 12 a i direktiv 95/46 eller artikel 8.2 i stadgan rätt att erhålla en kopia av den handling eller det register där dessa uppgifter ursprungligen tagits in. För att undvika att den registrerade får tillgång till andra

upplysningar än de personuppgifter som rör honom eller henne, kan den registrerade få en kopia av den ursprungliga handlingen eller det ursprungliga registret där de övriga upplysningarna har gjorts oläsbara.

- 59 Under sådana förhållanden som har föranlett de nationella målen, följer det av det svar som har lämnats i punkt 48 i denna dom att det endast är uppgifter om den som ansöker om uppehållstillstånd i ett ansökningsprotokoll och, i förekommande fall, uppgifterna i den rättsliga analys som finns i ansökningsprotokollet som utgör ”personuppgifter” i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 95/46. Följaktligen omfattar sökandens rätt till tillgång enligt artikel 12 a i direktiv 95/46 och artikel 8.2 i stadgan endast dessa uppgifter. För att rätten till tillgång ska anses vara säkerställd är det tillräckligt att den som ansöker om uppehållstillstånd ges tillgång till en fullständig sammanställning av samtliga uppgifter i begriplig form, det vill säga en form som gör det möjligt för sökanden att få kännedom om dessa uppgifter och kontrollera att de är korrekta och att de behandlas på ett sätt som är förenligt med detta direktiv, i syfte att sökanden, i förekommande fall, ska kunna utöva sina rättigheter enligt artiklarna 12 b och c, 14, 22 och 23 i nämnda direktiv.
- 60 Mot denna bakgrund ska den tredje och den femte frågan i mål C-141/12 och den första och den andra frågan i mål C-372/12 besvaras enligt följande. Artikel 12 a i direktiv 95/46 och artikel 8.2 i stadgan ska tolkas så, att den som ansöker om uppehållstillstånd har rätt att få tillgång till samtliga personuppgifter om honom eller henne som behandlas av nationella administrativa myndigheter i den mening som avses i artikel 2 b i detta direktiv. För att denna rätt ska anses vara säkerställd, är det tillräckligt att sökanden ges tillgång till en fullständig sammanställning av dessa uppgifter i begriplig form, det vill säga en form som gör det möjligt för sökanden att få kännedom om dessa uppgifter och kontrollera att de är korrekta och att de behandlas på ett sätt som är förenligt med detta direktiv, i syfte att sökanden, i förekommande fall, ska kunna utöva sina rättigheter enligt nämnda direktiv.

*Prövning av den fjärde frågan i mål C-141/12 och den tredje och den fjärde frågan i mål C-372/12, avseende artikel 41 i stadgan*

- 61 De hänskjutande domstolarna har ställt den fjärde frågan i mål C-141/12 respektive den tredje och den fjärde frågan i mål C-372/12, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 41.2 b i stadgan ska tolkas så, att den som ansöker om uppehållstillstånd kan åberopa den rätt till tillgång till akten som föreskrivs i denna bestämmelse gentemot nationella myndigheter och, om denna fråga besvaras jakande, vilken räckvidd uttrycket ”med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess [i beslutsprocessen]” i denna bestämmelse har.
- 62 Kommissionen anser inte att dessa frågor kan tas upp till sakprövning eftersom de har formulerats på ett hypotetiskt och otydligt sätt.
- 63 Domstolen erinrar om att enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se, bland annat, dom Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 64 Så är emellertid inte fallet här. Med hänsyn till de faktiska omständigheter som de hänskjutande domstolarna har redogjort för, framstår inte frågan huruvida sökandena i de nationella målen med stöd av artikel 41.2 b i stadgan kan åberopa en rätt till tillgång till akten i ärendet avseende deras

ansökan om uppehållstillstånd som rent hypotetisk. Formuleringen av tolkningsfrågorna och de upplysningar om dessa som lämnats i besluten om hänskjutande är dessutom tillräckligt tydliga för att det ska gå att fastställa frågornas räckvidd samt för att domstolen ska kunna besvara dessa och för att berörda parter ska kunna yttra sig, i enlighet med artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

- 65 När det gäller prövningen i sak av tolkningsfrågorna anser YS, M och S samt den grekiska regeringen att den som ansöker om uppehållstillstånd har rätt till tillgång till akten med stöd av artikel 41.2 b i stadgan, med hänsyn till att de nationella myndigheterna, vid ett förfarande om beviljande av uppehållstillstånd, genomför direktiven om asyl. Den nederländska, tjeckiska, franska, österrikiska och portugisiska regeringen samt kommissionen anser däremot att artikel 41 i stadgan endast riktar sig till unionsinstitutionerna och följaktligen inte kan anses grunda en rätt till tillgång till akten i ett nationellt förfarande.
- 66 Domstolen erinrar inledningsvis om att artikel 41 i stadgan, med rubriken ”Rätt till god förvaltning”, i sin första punkt föreskriver att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer. Enligt punkt 2 i samma artikel innebär denna rättighet bland annat att var och en ska få tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemligheter.
- 67 Det framgår tydligt av ordalydelsen i artikel 41 i stadgan att denna inte riktar sig till medlemsstaterna utan endast till unionens institutioner, organ och byråer (se, för ett liknande resonemang, dom Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 28). Den som ansöker om uppehållstillstånd kan således inte med stöd av artikel 41.2 b i stadgan åberopa en rätt att få tillgång till en nationell akt avseende sin ansökan.
- 68 Rätten till god förvaltning, som stadfästs i denna bestämmelse, ger visserligen uttryck för en allmän unionsrättslig princip (dom H. N., C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 49). Genom sina frågor i de nu aktuella målen har de hänskjutande domstolarna emellertid inte begärt en tolkning av denna allmänna princip, utan vill få klarhet i huruvida artikel 41 i stadgan, som sådan, kan tillämpas i förhållande till unionens medlemsstater.
- 69 Följaktligen ska den fjärde frågan i mål C-141/12 och den tredje och den fjärde frågan i mål C-372/12 besvaras med att artikel 41.2 b i stadgan ska tolkas så, att den som ansöker om uppehållstillstånd inte kan åberopa denna bestämmelse gentemot nationella myndigheter.

### **Rättegångskostnader**

- 70 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på de hänskjutande domstolarna att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter ska tolkas så, att uppgifter om den som ansöker om uppehållstillstånd i en administrativ handling, såsom det ”ansökningsprotokoll” som är aktuellt i de nationella målen, vari handläggaren redogör för skälen för det förslag till beslut som denne har att upprätta i det förberedande förfarandet inför antagandet av ett beslut avseende en uppehållstillståndsansökan och, i förekommande fall, uppgifterna i den**

**rättsliga analys som finns i ansökningsprotokollet utgör ”personuppgifter” i den mening som avses i denna bestämmelse. Den rättsliga analysen kan däremot inte, som sådan, anses utgöra personuppgifter.**

- 2) **Artikel 12 a i direktiv 95/46 och artikel 8.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att den som ansöker om uppehållstillstånd har rätt att få tillgång till samtliga personuppgifter om honom eller henne som behandlas av nationella administrativa myndigheter i den mening som avses i artikel 2 b i detta direktiv. För att denna rätt ska anses vara säkerställd, är det tillräckligt att sökanden ges tillgång till en fullständig sammanställning av dessa uppgifter i begriplig form, det vill säga en form som gör det möjligt för sökanden att få kännedom om dessa uppgifter och kontrollera att de är korrekta och att de behandlas på ett sätt som är förenligt med detta direktiv, i syfte att sökanden, i förekommande fall, ska kunna utöva sina rättigheter enligt nämnda direktiv.**
- 3) **Artikel 41.2 b i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att den som ansöker om uppehållstillstånd inte kan åberopa denna bestämmelse gentemot nationella myndigheter.**

Underskrifter