

Sag C-245/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

29. maj 2020

Forelæggende ret:

Rechtbank Midden-Nederland (Nederland)

Afgørelse af:

29. maj 2020

Sagsøgere:

X

Z

Sagsøgte:

Autoriteit Persoonsgegevens

Hovedsagens genstand

I hovedsagen er spørgsmålet, om sagsøgte »Autoriteit Persoonsgegevens«, der er den nederlandske tilsynsmyndighed i henhold til artikel 51 i den generelle forordning om databeskyttelse (herefter den generelle databeskyttelsesforordning), er beføjet til at afgøre spørgsmålet, om den omstændighed, at afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) giver journalister aktindsigt i procesdokumenter, er i overensstemmelse med den generelle databeskyttelsesforordning.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

For at kunne afgøre hovedsagen er det af betydning, om afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van Staate handler i egenskab af domstol, når den meddeler journalister aktindsigt i procesdokumenter. Autoriteit Persoonsgegevens er nemlig ikke beføjet til at føre tilsyn med domstoles behandlingsaktiviteter, når disse handler i deres egenskab af domstol. Spørgsmålet er således, hvad der skal

forstås ved begrebet »i egenskab af domstol« som omhandlet i artikel 55, stk. 3, i den generelle databeskyttelsesforordning.

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 55, stk. 3, i den generelle databeskyttelsesforordning fortolkes således, at der ved »domstoles behandlingsaktiviteter, når disse handler i deres egenskab af domstol«, kan forstås den omstændighed, at en domstol giver aktindsigt i procesdokumenter, der indeholder personoplysninger, hvorved aktindsigten sker ved, at der stilles kopier af procesdokumenterne til rådighed for en journalist, således som det er beskrevet i nærværende forelæggelsesafgørelse?

1a. Har det for besvarelsen af dette spørgsmål nogen betydning, om den nationale tilsynsmyndigheds udøvelse af tilsyn med denne form for databehandling i konkrete sager berører domstolenes uafhængighed ved beslutningstagningen?

1b. Har det for besvarelsen af dette spørgsmål nogen betydning, at arten af og formålet med databehandlingen ifølge den pågældende retsinstans er at informere en journalist for at sætte denne i stand til at give en bedre dækning af det offentlige retsmøde i et retssag, og det således tilstræbes at tjene hensynet til offentlighed og gennemsigtighed vedrørende retspraksis?

1c. Har det for besvarelsen af dette spørgsmål nogen betydning, om databehandlingen beror på en udtrykkelig nationalretlig hjemmel?

Anførte EU-retlige forskrifter

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT L 141, s. 26), artikel 2, nr. 2

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT L 119, s. 1): 20. betragtning og artikel 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33, 34 og 55

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og

om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT L 119, s. 89): 80. betragtning

Anførte nationalretlige forskrifter

Algemene wet bestuursrecht (Awb) (den almindelige forvaltningslov): artikel 6:5, 7:1a, 8:62, 8:78 og 8:79

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 30. oktober 2018 foretoges ved afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State den mundtlige forhandling i en af Z (herefter »anden sagsøger«) indgivet appelsag vedrørende en forvaltningsretlig tvist med Utrechts borgmester. X (herefter »første sagsøger«) optrådte herunder, ligesom i nærværende sag, som befuldmægtiget for anden sagsøger. Efter dette retsmøde blev anden sagsøger i nærvær af første sagsøger tiltalt af en person, der angav at være journalist. Første sagsøger konstaterede under den påfølgende samtale, at denne person rådede over procesdokumenter fra sagen. Adspurgt herom svarede personen, at han havde fået disse dokumenter stillet til rådighed på grundlag af den ret til aktindsigt i procesdokumenter, som afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State giver journalister.
- 2 Samme dag skrev første sagsøger til formanden for afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State og spurgte, om det var korrekt, at der var givet aktindsigt i procesdokumenterne, og i bekræftende fald til hvem, og om der med viden og godkendelse fra ansatte i afdelingen for forvaltningsretssager var lavet kopier.
- 3 Ved brev af 21. november 2018 svarede formanden første sagsøger således:

»Presseafdelingen forsyner medierne med information om retsmøderne. Dette sker ved offentliggørelse af retslisten på hjemmesiden og ved på hver mødedag at fremlægge dokumenter til aktindsigt for de journalister, der på dette tidspunkt befinder sig i bygningen for at »dække« retsmøderne. Disse retsmødeinformationer består af en kopi af appelskriftet og svarskriftet og, da der er tale om en appelsag, en kopi af den appellerede dom. [...] De dokumenter, som ligger til aktindsigt, indeholder oplysninger, som journalisterne også hører, hvis de overværer retsmødet. [...] Disse kopier er kun fremlagt til aktindsigt på selve dagen for retsmødet. Disse oplysninger bliver hverken sendt til eller delt med pressen forud for retsmødet og oplysningerne fremlægges alene til aktindsigt i papirform på selve retsmødedagen og må således ikke forlade bygningen eller medtages. [...] Når mødedagen er forbi, tilintetgør medarbejdere fra presseafdelingen kopierne.«

- 4 Derpå indgav sagsøgerne en anmodning om håndhævelse til Autoriteit Persoonsgegevens, den sagsøgte tilsynsmyndighed.
- 5 Sagsøgte har truffet afgørelser om ikke at være beføjet til at optræde håndhævende over for afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State, og at anmodninger om håndhævelser videresendes til det forvaltningsretlige udvalg for den generelle databeskyttelsesforordning (herefter »forvaltningsudvalget«). Dette udvalg er sammensat af formanden for afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State og medlemmerne af Centrale Raad van Beroep (appeldomstol i sager vedrørende social sikring og tjenestemænd) og College van Beroep voor het bedrijfsleven (ret i første instans og appeldomstol i sager om handel og industri) og rådgiver disse retter ved afgørelsen af klager vedrørende krænkelse af de i den generelle databeskyttelsesforordning omhandlede rettigheder vedrørende privatlivets fred og ved afgørelsen af, om der ved behandlingen af personoplysninger vedrørende klagerne er sket tilsidesættelse af den generelle databeskyttelsesforordning. Forvaltningsudvalget videresendte anmodningerne om håndhævelse til formanden for afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State, der opfattede dem som en klage over hans brev af 21. november 2018.
- 6 Foranlediget af en udtalelse fra forvaltningsudvalget indskærpede formanden for afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State praksis med hensyn til aktindsigt. På afdelingens hjemmeside kan der nu blandt andet læses følgende:

Presseafdelingen ved Raad van State giver kun journalister lejlighed til at få indholdsmæssige oplysninger om retsmøder på den dag, hvor det pågældende retsmøde finder sted. Denne retsmødeinformation består af en kopi af appelskriftet og svarskriftet og, da der er tale om en appelsag, en kopi af den appellerede dom. Disse dokumenter indeholder oftest oplysninger, som journalisterne også hører i retsmødet. Oplysningerne tilstilles ikke medierne, hverken forud eller efterfølgende. Dokumenterne må ikke forlade Raad van States bygning. Kun journalister, der på selve dagen for retsmødet er til stede i Raad van States bygning, får således aktindsigt. Journalisterne må heller ikke kopiere dem til egen brug, uanset på hvilken måde. Når mødedagen er forbi, tilintetgør medarbejdere fra presseafdelingen kopierne.«
- 7 Den praksis med hensyn til at give journalister aktindsigt, som følges af afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van Staate, har den konsekvens, at tredjemænd, der ikke er parter i en sag, får aktindsigt i parternes og eventuelle befuldmægtiges personoplysninger. Således skal et appelskrift i henhold til Awb's artikel 6:5 indeholde appellants navn og adresse. Også den befuldmægtigedes brevpapir indeholder normalt flere identificerende personoplysninger. Videre må det antages, at procesdokumenterne indeholder en eller flere personoplysninger vedrørende appellant og/eller andre oplysninger såsom oplysninger om tidligere kriminalitet, erhvervsmæssige eller helbredsmæssige oplysninger.

- 8 I det foreliggende tilfælde er der ved tilrådighedsstillelse af procesdokumenter i anden sagsøgers sag blevet behandlet personoplysninger, herunder første sagsøgers navn og adresse og første sagsøgers nationale personnummer.
- 9 For retten ligger det fast, at sagsøgerne ikke havde givet samtykke til udlevering af procesdokumenter, at de procesdokumenter, som journalisten rådede over, ikke var anonymiseret, og at de indeholdt oplysninger om indholdet af anden sagsøgers sag, herunder flere personoplysninger.
- 10 Det fremgår af udtalelsen fra forvaltningsudvalget »vedrørende aktindsigt« på tidspunktet for tildragelsen den 30. oktober 2018, at journalister efter ønske kunne få udleveret en kopi af procesdokumenterne, som de skulle tilbagegive, når de forlod Raad van States bygning.
- 11 Sagsøgerne klagede over de i præmis 5 nævnte afgørelser fra Autoriteit Persoonsgegevens. Denne myndighed afslog klagen fra første sagsøger, og klagen fra anden sagsøger videresendte den i henhold til Awb's artikel 7:1a til nærværende ret som et direkte søgsmål. Første sagsøger har derpå anlagt sag ved nærværende ret, hvor han anfægter afgørelsen af hans klage.

De væsentligste argumenter fremsat af parterne i hovedsagen

- 12 Sagsøgerne har til støtte for deres anmodninger om håndhævelse anført, at afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State tilsidesætter et stort antal bestemmelser i den generelle databeskyttelsesforordning (artikel 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33 og 34), idet den giver journalister aktindsigt i procesdokumenter. De indtager det standpunkt, at sagsøgte som den nationale tilsynsmyndighed er beføjet til at føre tilsyn med denne afdelings databehandling og er beføjet til at gribe håndhævende ind.
- 13 Den sagsøgte myndighed har indtaget det standpunkt, at den i henhold til artikel 55, stk. 3, i den generelle databeskyttelsesforordning ikke er beføjet til at føre tilsyn med domstoles behandlingsaktiviteter. Tilsynsmyndighedernes kompetence bør af hensyn til domstolenes uafhængighed under udførelsen af deres judicielle opgaver i henhold til 20. betragtning til den generelle databeskyttelsesforordning kunne overdrages til specifikke organer i medlemsstatens retssystem. Den praksis med hensyn til aktindsigt, der følges ved afdelingen for forvaltningsretssager, og som skyldes hensynet til gennemsigtighed og offentlighed i individuelle sager, er efter sagsøgtes opfattelse en del af denne rets judicielle opgaver.
- 14 Begrebet »i egenskab af domstol« skal ifølge sagsøgte fortolkes vidt. Sagsøgte har herved henvist til forarbejderne til den generelle databeskyttelsesforordning. Det oprindelige forslag til en generel databeskyttelsesforordning [COM(2012) 11 [final] indeholder i 99. betragtning en passage, der ifølge sagsøgte peger i retning af en mere snæver fortolkning: »this exemption should be strictly limited to genuine judicial activities in court cases and not apply to other activities where judges might be involved in, in accordance with national law« [o.a.: dansk

sprogversion: Denne undtagelse bør dog alene begrænses til egentlige retslige aktiviteter i forbindelse med retssager og ikke gælde for andre aktiviteter, som dommere kan inddrages i efter national lovgivning]. I betragtning af at denne passage ikke findes i den endelige tekst, fremgår det ifølge sagsøgte, at EU-lovgiver går ind for en vid fortolkning af denne undtagelse i artikel 55, stk. 3, i den generelle databeskyttelsesforordning.

- 15 En udfyldning af begrebet »i egenskab af domstol«, der kun tager hensyn til spørgsmålet, om behandlingen af personoplysninger har indflydelse på dommens udformning i en konkret sag, er ifølge sagsøgte udtryk for en begrænset retsopfattelse. Om en behandling af personoplysninger kan henregnes til en domstols virke i dennes egenskab af domstol er ifølge sagsøgte også afhængig af, af formålet med behandlingen. Sagsøgte har indtaget det standpunkt, at fremlæggelse af procesdokumenter til aktindsigt for journalister tjener hensynet til offentlighed og gennemsigtighed vedrørende retspraksis. Offentlighed må således betragtes som en fundamental søjle til støtte for en demokratisk retsstat og som værende uløseligt forbundet med domstolenes judicielle opgaver.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 16 Tilladelse til aktindsigt i procesdokumenter på den måde, at der (midlertidigt) stilles kopier af procesdokumenterne til rådighed, anser retten for behandling af personoplysninger som omhandlet i artikel 4, nr. 2, i den generelle databeskyttelsesforordning.
- 17 Retten fastslår, at begrebet »i egenskab af domstol« ikke er nærmere defineret i den generelle databeskyttelsesforordning. Sagsøgtes anbringende i præmis 14 har ikke overbevist retten. For det første fordi der er tale om en modsætnings slutning, som skal behandles med tilbageholdenhed. For det andet har sagsøgte ikke oplyst, hvorfor denne passage ikke er medtaget i den endelige tekst. Dette fremgår heller ikke af forarbejderne. Af den omstændighed, at denne passage i løbet af processen er forsvundet, kan der i sig selv endnu ikke drages nogen konklusion efter rettens mening.
- 18 Retten anerkender, at der i 80. betragtning til direktiv 2016/680 er optaget en lignende passage i den endelige tekst. Denne forskel giver imidlertid ikke retten anledning til en anden opfattelse.
- 19 Heller ikke i Domstolens retspraksis har retten fundet nogen anvisning på, hvorledes udtrykket »i egenskab af domstol« skal fortolkes. Ganske vist verserer der i dette øjeblik en sag ved Domstolen, der har en berøringsflade med den foreliggende sag, nemlig den præjudicielle anmodning fra High Court (Irland) i sagen Friends of the Irish Environment (C-470/19). I den sag blev der stillet det spørgsmål, om kontrol med aktindsigt i sagsakter i sager, hvor der er afsagt endelig dom, må betragtes som udøvelse af dømmende myndighed. For at kunne besvare dette spørgsmål må der således ske en fortolkning af artikel 2, nr. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om

offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF.

Retten uafhængige beslutningstagning

- 20 Retten finder det også vigtigt at fastslå, at den omstændighed, at der gives journalister aktindsigt ved fremlæggelse af procesdokumenter, ikke er nogen individuel afgørelse fra den ret, der behandler sagen, men en gennemførelse af praksis ved Raad van State. Denne praksis fastlægges af formanden for afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State og gælder for et stort antal sager. Det afgøres ikke sag for sag, hvilke personoplysninger, der skal stilles til rådighed for journalisterne.
- 21 I henhold til 20. betragtning til den generelle databeskyttelsesforordning har undtagelsen i den generelle databeskyttelsesforordnings artikel 55, stk. 3, til formål at sikre dommerstandens uafhængighed under udførelsen af dens judicielle opgaver, herunder ved beslutningstagningen. Den sagsøgte myndighed har da også med rette anført, at den skal afholde sig fra at blande sig i den indholdsmæssige bedømmelse af retssager, idet beslutningstagningen uden videre er en domstolsopgave. Under denne synsvinkel kunne det hævdes, at der ikke handles i egenskab af domstol, når den nationale tilsynsmyndigheds tilsyn udøves således, at rettens uafhængige beslutningstagning i en konkret sag ikke berøres. Retten skal herved bemærke, at det af teksten til 20. betragtning må udledes, at begrebet udførelsen af dens judicielle opgaver i betragtning af ordet »herunder«, omfatter mere end beslutningstagningen alene. Retten skal i denne sammenhæng henvise til præmis 44 i dommen af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), hvor Domstolen lagde vægt på domstolens uafhængighed ved beslutningstagningen i konkrete sager.
- 22 Retten finder, at den nationale tilsynsmyndigheds bedømmelse af, om en databehandling i henhold til den praksis vedrørende aktindsigt til journalister, der følges ved afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State, kan forenes med den generelle databeskyttelsesforordning, ikke berører domstolens uafhængige beslutningstagning i konkrete sager. Databehandling i forbindelse med praksis vedrørende aktindsigt kan da heller ikke anses for den pågældende rets handling i egenskab af domstol. Retten ønsker da også, at Domstolen oplyser den om, hvorvidt der ved fortolkningen af udtrykket i egenskab af domstol, skal tages hensyn til, om tilsynet med databehandlingen har en direkte eller indirekte indflydelse på rettens beslutningstagning i konkrete sager.

Behandlingens art og formål

- 23 Efter rettens opfattelse spiller journalistikken uomtvistelig en vigtig rolle som et led i garantien for offentlighed og gennemsigtighed vedrørende retspraksis og udgør også en støttesten for den grundlæggende ret til en uafhængig rettergang. Formålet med, at afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State giver journalister aktindsigt i procesdokumenter er at gøre det nemmere at berette om

retssager, hvorved hensynet til offentlighed og gennemsigtighed imødekommes. Ved at give journalister lejlighed til at se procesdokumenterne før retsmødet kan disse bedre følge med i retsmødet og således give et bedre referat i medierne. Heroverfor står, at en journalist i procesdokumenterne kan finde en personoplysning, der ikke nævnes under retsmødet, for eksempel en befuldmægtigets nationale personnummer som i denne sag. Retten ønsker da også af Domstolen oplyst, om det formål, som afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State forfølger med databehandlingen, er bestemmende for besvarelsen af spørgsmålet, om den herved handler i egenskab af domstol.

Ingen lovhjemmel

- 24 Endelig skal retten fastslå, at der ikke er nogen national lovhjemmel til, at der gives aktindsigt på den måde, at der midlertidigt stilles procesdokumenter til rådighed for journalister. Awb bestemmer, at et retsmøde skal være offentligt (artikel 8:62, stk. 1), og at afgørelsen træffes i et offentligt retsmøde (artikel 8:78). Videre bestemmes i artikel 8:79, stk. 2, at andre end parterne kan få kopier eller udtog af afgørelsen eller af referatet fra den mundtlige forhandling. Hverken Awb eller andre lovbestemmelser indeholder imidlertid regler vedrørende tilrådighedsstillelse af procesdokumenter for andre end sagens parter. Retten vil ikke udelukke, at dette er en relevant omstændighed. Den finder det et spørgsmål, om man kan kvalificere en rets databehandling som aktivitet i egenskab af domstol, da der ikke findes nogen udtrykkelig lovhjemmel, men denne kvalifikation beror på den opfattelse, som afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State har af sin rolle som dømmende myndighed i et demokratisk samfund. Retten ønsker da også af Domstolen oplyst, hvilken betydning man skal tillægge den omstændighed, at der ikke er nogen lovhjemmel for at give journalister aktindsigt.