

Mål C-272/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

1 april 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tyskland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

27 mars 2019

Sökande:

VQ

Motpart:

Land Hessen

Saken i det nationella målet

Lagstiftning avseende dataskydd; rätt till tillgång till och insyn i sökandens personuppgifter, arkiverade hos Hessens Landtags (delstatsparlamentets) utskott för framställningar; förvägrad rätt till tillgång

Föremål och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Materiellt tillämpningsområde för förordning 2016/679, begreppet ”offentlig myndighet, institution eller annat organ” i den mening som avses i artikel 4.7 i förordning 2016/679; Den registrerades rätt till tillgång enligt artikel 15 i förordning 2016/679; den hänskjutande domstolens oavhängighet och opartiskhet i enlighet med artikel 267 FEUF och artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) – i detta fall artikel 15 i denna rörande den registrerades rätt till tillgång – tillämpas på det parlamentsutskott i en medlemsstats delstat som är behörigt i fråga om behandling av medborgares framställningar – här Hessens Landtags utskott för framställningar – och ska denna därmed behandlas som en offentlig myndighet i den mening som avses i artikel 4.7 i den allmänna dataskyddsförordningen?
2. Är den hänskjutande domstolen en oavhängig och opartiskhet domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF jämförd med artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna?

Anförda unionsbestämmelser

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 47 andra stycket

Artikel 267 FEUF

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (nedan kallad den allmänna dataskyddsförordningen), artiklarna 2, 3.1, 4.7 och 15

Anförda nationella bestämmelser

Grundlagen (Grundgesetz), artiklarna 17, 92 och 97

Tysklands lag om domare (Deutsches Richtergesetz, DRiG), 26 § (Hierarkisk kontroll)

Förvaltningsdomstolsförordningen (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO), 1 § (Förvaltningsdomstolarnas oavhängighet),

18 § (Vikarierande domare), 38 § (Hierarkisk kontroll, överordnad myndighet för hierarkisk kontroll) och 39 § (Arbetsområde)

Författning för Delstaten Hessen (Verfassung des Landes Hessen, nedan kallad författningen), artiklarna 17 (Rätt att göra framställningar), 126 och 127

Hessens lag om dataskydd och informationsfrihet (Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz, HDSIG), 30 § punkt 1 (Behandling av personuppgifter inom Landtagen och de kommunala representativa organen)

Arbetsordning för Hessens Landtag (Geschäftsordnung des Hessischen Landtags), 112 § punkt 6

Dataskyddsförordning för Hessens Landtag (Datenschutzordnung des Hessischen Landtags) (bilaga 4 till Arbetsordning för Hessens Landtag), 10 § (Arkivering av uppgifter i samband med framställningar).

Direktiv för hanteringen av sekretessbelagda uppgifter inom Hessens Landtag (Richtlinien für den Umgang mit Verschlusssachen im Bereich des Hessischen Landtags) (bilaga 2 till Arbetsordning för Hessens Landtag) (nedan kallade Landtagens direktiv), 13 § (Skydd för privata hemligheter)

Hessens lag om domare (Hessisches Richtergesetz, HRiG), 2 § (Rättsregler om offentlig anställning), 2b § (Befordran efter skicklighet i tjänsten), 3 § (Utnämning av domare)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Sökanden begär rätt att tillgå eller få insyn i sina personuppgifter, arkiverade hos Hessens Landtags utskott för framställningar, med avseende på den av denne inlämnade och diarieförda framställning nr 1728/18.
- 2 Motparten, talmannen i Hessens Landtag, avvisar framställningen om rätt till tillgång.
- 3 Förfarandet för framställningar skulle utgöra en parlamentarisk uppgift för Hessens Landtag, varför tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen inte ska omfatta Hessens Landtag. Detta framgår av de här tillämpliga bestämmelserna, nämligen 30 § punkt 1 HDSIG, som gäller Landtagens och de kommunala representativa organens behandling av personuppgifter, samt 112 § i arbetsordningen för Hessens Landtag, där det hänvisas till dataskyddsförordningen för Hessens Landtag i bilaga 4 till denna arbetsordning och till direktiven för hanteringen av sekretessbelagda uppgifter inom Hessens Landtag i bilaga 2 till denna arbetsordning.
- 4 Enligt dessa bestämmelser ska framställningsakter och uppgifterna i dessa hemlighållas även för framställaren. I den allmänna dataskyddsförordningen och i Europaparlamentets och rådets fram till den 24 maj 2018 gällande 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 sägs inget om behandlingen av parlamentariska uppgifter.

- 5 Sökanden väckte talan mot förvägrad rätt till tillgång vid Verwaltungsgericht Wiesbaden (förvaltningsdomstolen i Wiesbaden) den 22 mars 2013. Försök att erhålla upplysningarna via de ministerier som medverkade i förfarandet för framställningar och därmed tillgodose sökandens framställning, misslyckades. Detta ledde till att förfarandet återupptogs den 29 juli 2015 och till att sökanden följer upp sitt mål att gentemot Hessens Landtag – utskottet för framställningar – få rätt till tillgång.
- 6 Det skulle enligt 30 § punkt 1 HDSIG jämförd med 10 § i Landtags direktiv vara lagenligt att vägra rätt till tillgång, om utskottet för framställningar inte faller under den allmänna dataskyddsförordningen. Däremot skulle talan bifallas om de ovan angivna bestämmelserna inte står i strid med framställningen om rätt till tillgång. Tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen behöver därmed klargöras, närmare bestämt dess materiella tillämpningsområde enligt artikel 2. Detta är föremålet för den första tolkningsfrågan.
- 7 Med anledning av hur förvaltningsdomstolarnas behörighet är organiserad i Tyskland undrar dock den hänskjutande domstolen – inom ramen för den andra tolkningsfrågan – om denna överhuvudtaget är en domstol i den mening som avses i artikel 267 andra stycket FEUF.

8. Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

Den första frågan

- 8 Sökanden torde gentemot Hessens Landtag ha rätt till tillgång enligt artikel 15 i den allmänna dataskyddsförordningen, om Hessens Landtags utskott för framställningar ligger inom tillämpningsområdet för artikel 2.1 i den allmänna dataskyddsförordningen och om det är en ”offentlig myndighet” i den mening som avses i artikel 4.7 i den allmänna dataskyddsförordningen.
- 9 Enligt artikel 15 i den allmänna dataskyddsförordningen har var och en i enlighet med denna förordning rätt till tillgång till de registrerade uppgifter som rör vederbörandes person. Denna rättighet gäller i förhållande till den personuppgiftsansvarige och därmed gentemot ”offentliga myndigheter” i deras egenskap av organ som behandlar uppgifter.
- 10 I den allmänna dataskyddsförordningen anges i definitionen av personuppgiftsansvarig ”offentlig myndighet” eller ”institution” men ingen uttrycklig definition av begreppet offentlig myndighet. Man gör endast åtskillnad mellan offentlig myndighet och rättsliga myndigheter. I förordningen talas dock även om ”oberoende administrativa myndigheter” (skäl 31) och det förekommer ytterligare begrepp i fråga om myndigheter, vilka dock alla omfattas av det överordnade begreppet offentlig myndighet: tillsynsmyndigheter, tullmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter, hälsovårdsmyndigheter, dataskyddsmyndigheter,

dataskyddstillsynsmyndigheter, tillsynsorgan, finanstillsynsmyndigheter och administrativa myndigheter.

- 11 För att tolka begreppet myndighet i denna förordning kan man inte hänvisa till nationell rätt. Terminologin och definitionerna i unionsrättsakter ska i stället fastställas självständigt.
- 12 Användningen av begreppet myndighet kan vara antingen organisatorisk-institutionell eller funktionell. Med hänvisning till artikel 4.7 i den allmänna dataskyddsförordningen jämförd med 30 § punkt 1 första meningen HDSIG bör det utgå från att begreppet myndighet ska tolkas funktionellt inom ramen för dessa bestämmelser, eftersom tillämpligheten av HSDIG och därmed av den allmänna dataskyddsförordningen enligt 30 § punkt 1 HSDIG är avhängig av vilken uppgift Hessens Landtag i ett visst fall utför (lagstiftning eller förvaltning). Enligt denna är offentliga myndigheter alla offentliga organ som utför uppgifter inom offentlig förvaltning. Således är Hessens Landtag en offentlig myndighet, när denna utför uppgifter inom offentlig förvaltning.
- 13 I artikel 4.7 i den allmänna dataskyddsförordningen används utöver begreppet offentlig myndighet också begreppen institution och annat organ. Kännetecknande för organ är en organisatorisk självständighet, och att de därigenom är oberoende av vem som utövar respektive ämbete, samt att de i eget namn utför självständiga uppgifter. Hessens Landtags utskott för framställningar är ett självständigt organ, och därmed en offentlig myndighet i organisatoriskt hänseende.
- 14 Det avgörande är huruvida organets uppgifter ligger inom offentlig förvaltning. Det går inte att positivt definiera vad som utgör förvaltning utan man måste företa denna definition genom att avgränsa förvaltning från de övriga statliga funktionerna. Med "förvaltning" avses den verksamhet som ligger utanför lagstiftning och rättsskipning. Parlamentets lagstiftande uppgifter hör hemma inom funktionen lagstiftning, så som detta uttryckligen tydliggörs i skäl 41 i den allmänna dataskyddsförordningen med avseende på vad som krävs i fråga om rättslig grund.
- 15 Lagstiftning är därmed den lagstiftande verksamhet som bedrivs av lagstiftande organ, här Hessens Landtag men inte utskottet för framställningar. Den uppgift som åligger Hessens Landtags utskott för framställningar i fråga om prövning och rådgivning utgör varken rättsskipning eller lagstiftning. Dock har utskottet för framställningar befogenhet att från verkställande myndighet inhämta alla de uppgifter rörande de faktiska omständigheterna vilka låg till grund för framställningen och som utskottet behöver för att kunna behandla framställningen korrekt.
- 16 Rätten att göra framställningar regleras i artikel 16 i författningen (som motsvarar artikel 17 i grundlagen). Enligt denna kan var och en skriftligen vända sig till folkrepresentationen, men också till alla andra administrativa myndigheter i Hessen, med framställningar eller klagomål. Framställaren har därvid rätt att få sin

framställning mottagen, upptagen till objektiv prövning och erhålla ett motiverat avgörande inom rimlig tid. Utöver rätten att få ett svar ges dock i artikel 16 i författningen ingen rätt till att det önskemål som framställningen avser ska tillgodoses.

- 17 Det förhållandet att utskottet för framställningar är en underavdelning till Hessens Landtag, och således till ett lagstiftande organ, medför inte automatiskt att utskottet för framställningar är knutet till den lagstiftande verksamheten och därmed till parlamentet i dess egenskap av lagstiftande organ. Verksamhetsområdet för utskottet för framställningar är inte identiskt med Hessens Landtags uppgifter (se artikel 116 ff i författningen), vilka gör Landtagen till lagstiftande organ, eftersom utskottets verksamhet för det första inte har bindande karaktär och för det andra inte har någon initiativrätt eller rätt att skapa, ändra eller avsluta ett rättsförhållande. Dess ageranden är alltid avhängiga av medborgares framställningar och innehållet i dessa. Samma sak gäller i fråga om framställningar till offentliga myndigheter. Det finns härvidlag inte någon skillnad inom rätten att göra framställningar mellan offentliga myndigheter och Hessens Landtag.
- 18 Då det saknas en generell definition av det rättsliga begreppet offentlig myndighet och därmed av förvaltning måste denna fastställas i det enskilda fallet. Man bör då utgå från en vid tolkning av ”förvaltning” och därmed från ett brett myndighetsbegrepp. För detta talar även att den allmänna dataskyddsförordningen, till skillnad från direktiv 2003/4/EG (miljöinformationsdirektivet), i artikel 2.2 inte undantar dömande eller lagstiftande institutioner (se domstolens dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punkterna 40-44).
- 19 Därmed blir den allmänna dataskyddsförordningens regleringsmål av avgörande betydelse för tolkningen av begreppet offentlig myndighet. Enligt artikel 3.1 i den allmänna dataskyddsförordningen ska förordningen tillämpas på behandling av personuppgifter inom ramen för den personuppgiftsansvariges verksamhet. I så måtto skiljer sig Hessens Landtags utskott för framställningar på intet sätt från en administrativ myndighet (dataskyddsmyndigheter, dataskyddstillsynsmyndigheter, tillsynsorgan, finanstillsynsmyndigheter), vad gäller sådan framställning som gjorts av vederbörande.
- 20 Den allmänna dataskyddsförordningen syftar till att stärka enskildas rättigheter, och därmed medborgarnas individuella rättigheter och egenmakt. Det framgår inte av objektiva förhållanden inom rätten att göra framställningar varför hanteringen av personuppgifterna för en framställare som vänder sig till en offentlig myndighet med en framställning enligt artikel 16 i författningen omfattas av den allmänna dataskyddsförordningen, och därmed av full rätt till tillgång i enlighet med artikel 15 i den allmänna dataskyddsförordningen, men inte en framställning till Hessens Landtags utskott för framställningar. Den hänskjutande domstolen utgår därför från att Hessens Landtags utskott för framställningar är en offentlig myndighet (organ) i den mening som avses i artikel 4.7 i den allmänna

dataskyddsförordningen. Följaktligen hindras inte rätten till tillgång i enlighet med artikel 15 i den allmänna dataskyddsförordningen av några skäl till vägran. Den hänskjutande domstolen kan heller inte finna att det finns någon inskränkning enligt artikel 23 i den allmänna dataskyddsförordningen. Den hänskjutande domstolen anser att lagstiftaren på delstatsnivå vid motiveringen i HDSIG inte har avsett att begränsa rättigheterna för berörda personer.

Den andra frågan

- 21 Den hänskjutande domstolen kan endast hänskjuta denna fråga om den är en ”domstol” i den mening som avses i artikel 267 FEUF. För de i EU-domstolens praxis angivna kännetecknen för en ”domstol” hänvisar den hänskjutande domstolen till dom av den 17 juli 2014, *Torresi* (C-58/13 och C-59/13, EU:C:2014:2088, punkt 17), och dom av den 6 oktober 2015, *Consorti Sanitari del Maresme* (C-203/14, EU:C:2015:664, punkt 17).
- 22 Den hänskjutande domstolen ställer sig frågande när det gäller kännetecknet oavhängighet. Den hänvisar till tolkningen av de krav för oavhängighet som föreligger inom EU-domstolens praxis. Enligt denna praxis omfattar kravet på oavhängighet två infallsvinklar.
- 23 Den första är en yttre aspekt som förutsätter att organet fullgör sina uppgifter helt självständigt, utan att vara underställt någon annan och utan att ta emot order eller instruktioner från något håll. Det är således skyddat mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning av de tvister som organet ska lösa (dom av den 16 februari 2017, *Ramón Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, punkt 37).
- 24 Den andra är en inre aspekt som hänger samman med begreppet opartiskhet och innebär att domstolen ska hålla samma avstånd i förhållande till parterna i målet och till parternas respektive intressen med avseende på saken i målet. Denna aspekt förutsätter att objektivitet iakttas och att det inte föreligger något annat intresse vad gäller utgången i målet än vad som följer av en strikt tillämpning av rättsreglerna (dom av den 16 februari 2017, *Ramón Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, punkt 38).

Den första infallsvinkeln

- 25 I fråga om den första aspekten hyser den hänskjutande domstolen tvivel, eftersom domstolarna är underställda justitieministeriet, även om de inte tar emot order eller instruktioner från något organ.
- 26 Den hänskjutande domstolen hänvisar till EU-domstolens praxis i fråga om tillsynsmyndigheternas oavhängighet på dataskyddsområdet, enligt vilken tillsynsmyndigheten inte får utsättas för någon påverkan utifrån (från den federala staten eller från delstaterna), varken direkt eller indirekt (se dom av den 9 mars 2010, *kommissionen/Tyskland*, C-518/07, EU:C:2010:125, punkt 19 samt även

punkterna 28, 30, 34 och 36). Den hänskjutande domstolen anser att detta även måste gälla för domstolarna. Inte heller domstolarna får vid utförandet av sina uppgifter vara utsatta för inflytande eller behöva följa givna instruktioner. Detta gäller inte endast vid själva rättskipningen (beslutsprocessen) utan även i förarbetet inför en beslutsprocess, det vill säga genom hur domstolarna är organiserade, under de olika faserna inom förfarandena, med avseende på teknisk utrustning m.m..

- 27 Så är emellertid inte fallet. Det är ministeriet som anger den yttre och den inre organisationen genom arbetsordningen för domstolarna och åklagarväsendet samt genom andra rättsakter. Ministeriet råder med en central tjänsteleverantör, Hessens databehandlingscentral (Hessische Zentrale für Datenverarbeitung, HZD) över kommunikationskanalerna (telefon, telefax, internet m.m.) samt med ”HessenPC“, som är utformad för förvaltningen, över it-utrustningen. Detta medför enligt den hänskjutande domstolens åsikt att förvaltningen kan få tillgång till domstolarnas alla uppgifter, även om den i praktiken inte utnyttjar denna möjlighet. Därmed har inte domstolarna den oavhängighet som skulle göra det möjligt för dem att utföra sina uppgifter utan påverkan utifrån.
- 28 Det kan emellertid inte uteslutas att domstolarna, vilka med undantag av de ”oavhängiga domarna” hör till den allmänna förvaltningen och följaktligen är underordnade sina respektive delstatsregeringar, inte är i stånd att handla objektivt när de tolkar och tillämpar nationella bestämmelser och unionsbestämmelser. Detta visar sig redan i att domstolarna i strid med den allmänna dataskyddsförordningen inte självständigt kontrollerar dataskyddet, eftersom den huvudsakliga delen av databehandlingen regleras av ministeriet, nämligen genom Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (it-organ för Hessens rättsväsen, en myndighet på mellannivå inom justitieministeriets behörighetsområde) och HZD, utan att någon domstol har ett verksamt inflytande över detta (se skäl 20 i den allmänna dataskyddsförordningen). Den rättsliga verksamheten utövas nämligen inte bara genom den dom som ska meddelas utan utgörs av hela förloppet inom ett rättsligt förfarande, från det att talan inges till det att domen/beslutet delges.
- 29 Blotta risken för politisk påverkan på domstolarna (genom den utrustning som justitieministeriet tillhandahåller, ministeriets personaltilldelning m.m.) kan utgöra en risk för påverkan på domstolarnas avgöranden. Exempelvis kan en belastningsstatistik som tas fram av ministeriet skapa ett prestationstvång. Sådan statistik säger enligt den hänskjutande domstolens åsikt endast lite om den faktiska belastningen på domstolarna, eftersom genomsnittstiden för domstolsavgöranden fastställs av ministeriet och eftersom vissa förfaranden som också ska handläggas överhuvudtaget inte tas med i statistiken.

Den andra infallsvinkeln

- 30 I fråga om den andra aspekten måste det konstateras att den nationella författningen endast garanterar en funktionell oavhängighet för domare, men inte

en institutionell oavhängighet för domstolarna. Detta kommer till uttryck i att domarna – och därmed också den hänskjutande domstolens domare – utnämns och befordras av Hessens justitieministerium (3 § HRiG), i att de omdömen som de får regleras av Hessens justitieministerium (2b § HRiG) samt i att rättsreglerna om offentlig anställning är tillämpliga på domare.

- 31 Enligt 18 § VwGO (Vikarierande domare) kan en fast anställd tjänsteman med domarbehörighet utses till vikarierande domare för att täcka ett tillfälligt personalbehov under minst två år men som längst under den återstående tiden för hans huvudsakliga tjänstgöring. Därefter återvänder denne tjänsteman till förvaltningen. Detta syftar till att i exceptionella situationer täcka ett tillfälligt ökat personalbehov i förvaltningsdomstolarna i första instans och ska vara förenligt med grundlagen. Den vikarierande domaren kan därvid även komma från en offentlig myndighet som gång på gång är företräd på motpartens sida i domstolsförfaranden.
- 32 I fråga om oavhängigheten måste man emellertid också ta hänsyn till hur ledamöterna i en domstol tillsätts (se särskilt Europadomstolens dom av den 18 juli 2013, Maktouf och Damjanović/Bosnien och Hercegovina, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208). Förfarandet i fråga om vikarierande domare torde vara diskutabelt.
- 33 Således uppkommer frågan huruvida domare som utnämns och befordras av justitieministern, vilken också fattar avgöranden om hanteringen av dessas personuppgifter när det gäller offentliggörande av deras kontaktuppgifter (även om detta endast gäller inom delstaten Hessen), är fullständigt oavhängiga, särskilt vid förfaranden i vilka Hessens justitieministerium ingår som part, och om de kan meddela avgöranden utan någon som helst påverkan, även om denna påverkan endast består i att en eller flera domare sökt en högre tjänst, angående vilket det i sista hand åter är justitieministeriet som fäller avgörandet. Den hänskjutande domstolen anser att inget annat kan gälla här än vad som bedömts i fråga om direktiv 95/46/EG när det gäller dataskyddstillsynsmyndigheterna, utan att snarare beslutskriterierna för en offentlig myndighet i ännu högre grad måste gälla för domstolsbehörigheten och därmed för domstolarna (se, för ett liknande resonemang, generaladvokat Bobeks förslag till avgörande, C-530/16, EU:C:2018:29, punkt 32 ff).
- 34 Domstolarna är endast funktionellt oavhängiga i den mån deras domare är oavhängiga och endast är underställda lagen (artikel 126 i författningen). I övrigt är domarna och i ännu högre grad domstolen utsatta för påverkan utifrån. Justitieministeriet fattar nämligen avgöranden om antalet domare och tjänster inom varje domstol samt om domstolarnas övriga personal. Ministeriet beslutar också om en domstols utrustning, bland annat om it-utrustning och tillämpningar.
- 35 En funktionell oavhängighet för domarna är emellertid inte i sig tillräckligt för att fullständigt skydda en domstol från all påverkan utifrån. Oavhängigheten ska nämligen inte bara utesluta direkt påverkan i form av instruktioner utan även

säkerställa att domarna inte får utsättas för någon påverkan utifrån, vare sig direkt eller indirekt, som kan inverka på eller styra deras avgöranden (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 16 oktober 2012, kommissionen/Österrike, C-614/10, EU:C:2012:631, punkterna 41-43).

ARBETSDOKUMENT