

Дело C-272/19**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

1 април 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

27 март 2019 г.

Жалбоподател:

VQ

Ответник:

Land Hessen

Предмет на главното производство

Правна уредба на защитата на данните; информация и достъп до преписка във връзка с лични данни на жалбоподателя, които се съхраняват в Комисията по петиции на Hessischer Landtag (парламент на провинция Хесен, Германия); отказ за предоставяне на достъп до данни

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Материално приложно поле на Регламент 2016/679; понятие „публичен орган, агенция или друга структура“ по смисъла на член 4, точка 7 от Регламент 2016/679; право на достъп на субекта на данните съгласно член 15 от Регламент 2016/679; независимост и безпристрастност на запитващата юрисдикция съгласно член 267 ДФЕС и член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз

Преюдициални въпроси

1. Прилага ли се Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (наричан по-нататък „ОРЗД“) — в случая член 15 от ОРЗД, озаглавен „Право на достъп на субекта на данните“ — спрямо комисия в парламента на федеративна единица на държава членка, която отговаря за разглеждането на петиции на граждани — в случая Комисията по петиции на парламента на провинция Хесен — и следва ли тя да се третира като публичен орган по смисъла на член 4, точка 7 от ОРЗД?

2. Представлява ли запитващата юрисдикция независим и безпристрастен съд по смисъла на член 267ДФЕС във връзка с член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), член 47, втора алинея

Член 267ДФЕС

Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (наричан по-нататък „ОРЗД“), член 2, член 3, параграф 1, член 4, точка 7, член 15

Цитирани разпоредби от националното право

Grundgesetz (Основен закон на Федерална република Германия), членове 17, 92, 97

Deutsches Richtergesetz (Федерален закон за магистратите, наричан по-нататък „DRiG“), член 26 („Служебен надзор“)

Verwaltungsgerichtsordnung (Административнопроцесуален кодекс, наричан по-нататък „VwGO“), член 1 („Независимост на административните съдилища“), член 18 („Срочно назначен съдия“), член 38 („Служебен надзор; главен надзорен орган“), член 39 („Административни дейности“)

Verfassung des Landes Hessen (Конституция на провинция Хесен, наричана по-нататък „HV“), член 17 („Право на петиция“), членове 126, 127

Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (Закон за защита на данните и свободата на информацията на провинция Хесен, наричан по-нататък „HDSIG“), член 30, параграф 1 („Обработка на лични данни от парламента и местните представителни органи“)

Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (Правилник за дейността на парламента на провинция Хесен), член 112, параграф 6

Правилник за защита на данните в парламента на провинция Хесен (приложение 4 към Geschäftsordnung des Hessischen Landtags), член 10 („Съхранение на данни във връзка с петиции“)

Указания за работа с класифицирана информация на парламента на провинция Хесен (приложение 2 към Geschäftsordnung des Hessischen Landtags) (наричани по-нататък „Указанията за работа с класифицирана информация“), член 13 („Защита на поверителна информация“)

Hessisches Richtergesetz (Закон за магистратите на провинция Хесен, наричан по-нататък „HRiG“), член 2 (Прилагане по аналогия на правната уредба относно публичната служба), член 2b („Атестационен доклад“), член 3 („Назначаване на съдиите“)

Кратко представяне на фактическата обстановка и на производството

- 1 Жалбоподателят иска информация, съответно достъп до преписка във връзка с негови лични данни, които се съхраняват в Комисията по петиции на парламента на провинция Хесен, по отношение на подадената от жалбоподателя и разгледана петиция 1728/18.
- 2 Ответната страна, председателят на парламента на провинция Хесен, отхвърля искането за предоставяне на достъп.
- 3 Процедурата по разглеждане на петиции представлявала парламентарна функция на парламента на провинция Хесен, поради което парламентът на провинция Хесен не попадал в приложното поле на ОРЗД. Това следвало от приложимите в случая разпоредби, по-конкретно от член 30, параграф 1 от HDSIG, който се отнася до обработката на лични данни от парламента и местните представителни органи, както и член 112 от Geschäftsordnung des Hessischen Landtags, който препращал на съдържащия се в приложение 4 към посочения правилник Правилник за защита на данните в парламента на провинция Хесен и съдържащите се в приложение 2 към правилника Указания за работа с класифицирана информация на парламента на провинция Хесен.
- 4 Съгласно тези разпоредби преписки по петиции и данните в тях са поверителни и за вносителите на петиции. ОРЗД, съответно действащата до 24 май 2018 г. Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от

24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни не съдържат разпоредби относно третирането на парламентарни дейности.

- 5 На 22 март 2013 г. жалбоподателят обжалва отказа да му бъде предоставен достъп до данни пред Verwaltungsgericht Wiesbaden (Административен съд, Висбаден). Опитът да бъде получена информация за министерствата, които участват в процедурата по разглеждане на петицията и по този начин да бъде удовлетворено искането на жалбоподателя е неуспешен. В резултат на това на 29 юли 2015 г. производството е възобновено и жалбоподателят продължава да се стреми да получи достъп от парламента на провинция Хесен — по-конкретно от Комисията по петиции.
- 6 Отказът за предоставяне на достъп до данни би бил допустим съгласно член 30, параграф 1 от HDSIG във връзка с член 10 от Указанията за работа с класифицирана информация, ако Комисията по петиции не попада в обхвата на ОРЗД. Обратно, жалбата би била основателна, ако съгласно горепосочените разпоредби искането за предоставяне на достъп би било допустимо. Ето защо е необходимо да се изясни приложното поле на ОРЗД, по-конкретно неговото материално приложно поле съгласно член 2. Това е предмет на първия преюдициален въпрос.
- 7 Поради съществуващата в Германия уредба на подсъдността на административните съдилища обаче запитващата юрисдикция иска да установи посредством формулировката на втория преюдициален въпрос дали тя изобщо действа като юрисдикция по смисъла на член 267, параграф 2 ДФЕС.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

По първия въпрос

- 8 Жалбоподателят би имал право на достъп до документи съгласно член 15 от ОРЗД спрямо парламента на провинция Хесен, ако Комисията по петиции на този парламент попада в приложното поле на член 2, параграф 1 от ОРЗД и ако представлява „публичен орган“ по смисъла на чл. 4, точка 7 от ОРЗД.
- 9 Съгласно член 15 от ОРЗД всяко лице има право да получи достъп до данните, които се съхраняват за него в съответствие с този регламент. Това право съществува по отношение на администратора и следователно по отношение на „публични органи“ в качеството им на структури, които обработват лични данни.
- 10 В определението за администратор ОРЗД въвежда понятията за публичен орган или агенция, но не съдържа изрично определение на понятието за публичен орган. Прави се разграничение само между публични органи и съдебни органи. Регламентът съдържа обаче и понятието „независими

административни органи“ (тридесет и първо съображение) и използва също други понятия за органи, но всички те попадат в обхвата на общото понятие „орган“: надзорни органи, митнически органи, правоприлагащи органи, здравни органи, органи по защита на данните, надзорни органи по защита на данните, регулаторни органи, органи за финансов надзор и административни органи.

- 11 Тълкуването на понятието за публичен орган съгласно този регламент не може да се основава на правото на държавите членки. Напротив, значението на понятията в актовете на Съюза се определя самостоятелно.
- 12 Понятието за публичен орган може да се използва в организационно-институционален или във функционален смисъл. Въз основа на член 4, параграф 7 от ОРЗД във връзка с член 30, параграф 1, първо изречение от HDSIG следва да се приеме, че понятието за публичен орган в рамките на тези разпоредби трябва да се разбира във функционален смисъл, тъй като член 30, параграф 1 от HSDIG поставя приложимостта на HSDIG и следователно на ОРЗД в зависимост от обстоятелството каква функция изпълнява парламентът на провинция Хесен във всеки отделен случай (законодателна или административна). Съгласно посочения закон публични органи са всички структури, които изпълняват функциите на публична администрация. Следователно, парламентът на провинция Хесен е публичен орган, ако изпълнява функциите на публична администрация.
- 13 Наред с понятието за публичен орган член 4, параграф 7 от ОРЗД използва и понятията „агенция“ и „друга структура“. Показателни признаци за структурата са самостоятелната организация и нейната независимост от смяната на длъжностните лица, както и обстоятелството, че изпълнява самостоятелни функции от свое име. Комисията по петиции на парламента на провинция Хесен е самостоятелна структура, тоест публичен орган в правноорганизационен смисъл.
- 14 От решаващо значение е дали функциите на структурата попадат в обхвата на публичната администрация. Не е възможно да се направи положително описание на администрацията, определянето може да се извърши само чрез разграничение от другите държавни функции. „Администрация“ е дейността извън обхвата на законодателната и правораздавателната дейност. Законодателната функция на парламента е функцията по приемането на законодателни актове, както изрично се пояснява в четиридесет и първо съображение от ОРЗД по отношение на създаването на правни основания.
- 15 В това отношение законодателната дейност е дейността по приемане на законодателни актове на законодателните органи, в случая на парламента на провинция Хесен, но не и на Комисията по петиции. Контролната и консултативната функция на Комисията по петиции на парламента на провинция Хесен не са нито правораздавателна, нито законодателна дейност. Комисията по петиции обаче има право да получи от

изпълнителната власт цялата информация относно фактическите обстоятелства в основата на петицията, която според него е необходима за надлежното ѝ разглеждане.

- 16 Правото на петиция е уредено в член 16 от НВ (който съответства на член 17 от Grundgesetz). Съгласно този член всяко лице има право да отправя писмени молби или жалби до народните представители, а също и до всеки административен орган на Хесен; при това вносителят има право петицията му да бъде приета, искането му да бъде разгледано по същество и да бъде постановено мотивирано решение в разумен срок. Освен правото да бъде постановено решение обаче член 16 от НВ не гарантира право на удовлетворяване на отправеното с петицията искане.
- 17 Обстоятелството, че Комисията по петиции е част от парламента на провинция Хесен и следователно от законодателен орган, не води автоматично до съответното ѝ причисляване към законодателната дейност и по този начин към парламента като законодателен орган. Областта на дейност на Комисията по петиции не съвпада с функциите на парламента на провинция Хесен (вж. член 116 и сл. от НВ), които го характеризират като законодателен орган, тъй като, от една страна, дейността на комисията няма задължителен характер и, от друга страна, комисията няма право на инициатива или конститутивно правомощие. Дейността ѝ винаги зависи от молбата на гражданина и от съдържанието на неговото искане. Същото се отнася и за петициите до публични органи. В тази връзка при правото на петиция не е налице разлика между публични органи и парламента на провинция Хесен.
- 18 Тъй като липсва общо определение на съдържанието на правното понятие за публичен орган и следователно за администрация, в настоящия случай това понятие трябва да се определи в зависимост от конкретния казус. В това отношение трябва да се приеме, че понятието за администрацията се тълкува широко, поради което понятието за публичен орган е широко. В подкрепа на посоченото схващане е обстоятелството, че за разлика от член 2, точка 2 от Директива 2003/4/ЕО (Директива за информацията за околната среда), ОРЗД именно не изключва институции, които имат качеството на съдебни или законодателни органи (вж. решение на Съда от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, т. 40—44).
- 19 Следователно нормативната цел на ОРЗД има решаващо значение за тълкуването на понятието „публичен орган“. Съгласно член 3, параграф 1 от ОРЗД регламентът се прилага за обработването на лични данни в контекста на дейностите на администратора. В това отношение Комисията по петиции на парламента на провинция Хесен по нищо не се различава от „административен“ орган (органи по защита на данните, надзорни органи по защита на данните, регулаторни органи, органи за финансов надзор), що се отнася до петицията на дадено заинтересовано лице.

- 20 Целта на ОРЗД е да се укрепят правата на субектите на данни, а по този начин и правата, свързани с личността, и самоопределението на гражданите. С оглед на материалноправните аспекти на правото на петиция не е ясно защо спрямо обработката на лични данни на вносител, който сезира публичен орган с петиция съгласно член 16 от НВ, се прилага Общият регламент за защита на данните и следователно пълно право на достъп съгласно член 15 от ОРЗД, а спрямо петиция до Комисията по петиции на парламента на провинция Хесен — не. Ето защо, запитващата юрисдикция приема, че Комисията по петиции на парламента на провинция Хесен е публичен орган (структура) по смисъла на член 4, параграф 7 от ОРЗД. Следователно не са налице основания да се откаже достъпът до данни съгласно член 15 от ОРЗД. По-специално запитващата юрисдикция не може да установи наличието на ограничение съгласно член 23 от ОРЗД. Според нея в мотивите към HDSIG законодателят на провинцията не е имал намерение да ограничи правата на субектите на данни.

По втория въпрос

- 21 При все това запитващата юрисдикция може да отправи преюдициално запитване по този въпрос само, ако е „юрисдикция“ по смисъла на член 267ДФЕС. Що се отнася до изложените в практиката на Съда признаци на „юрисдикция“, тя се позовава на решения от 17 юли 2014 г., *Torresi* (C-58/13 и C-59/13, EU:C:2014:2088, т. 17), и от 6 октомври 2015 г., *Consorti Sanitari del Maresme* (C-203/14, EU:C:2015:664, т. 17).
- 22 Запитващата юрисдикция изпитва съмнения във връзка с признака на независимостта. Тя се позовава на тълкуването на изискването за независимост в практиката на Съда. Според тази практика изискването за независимост има два аспекта.
- 23 Първият аспект, който е външен, предполага, че посочената инстанция упражнява функциите си напълно самостоятелно, без да е йерархично обвързана или да е подчинена на когото и било и без да получава нареждания или инструкции от какъвто и да било вид, като по този начин е защитена от външна намеса или натиск, които могат да застрашат независимостта на членовете ѝ при вземане на решение по повдигнатите пред тях спорове (решение от 16 февруари 2017 г., *Ramón Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, т. 37).
- 24 Вторият аспект, който е вътрешен, е свързан с понятието за безпристрастност и се отнася до спазването на еднаква дистанция със страните по спора и съответните им интереси с оглед на предмета на спора. Този аспект изисква запазването на обективност и липсата на всякакъв интерес от изхода на спора извън строгото прилагане на правната норма (решение от 16 февруари 2017 г., *Ramón Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, т. 38).

По първия аспект

- 25 Запитващата юрисдикция изразява съмнения по отношение на първия аспект, тъй като съдилищата са в йерархична връзка с Министерството на правосъдието и следователно са му подчинени, дори и да не получават нареждания или инструкции от когото и да било.
- 26 Запитващата юрисдикция се позовава на практиката на Съда относно независимостта на надзорните органи в областта на защитата на данните, съгласно която трябва да бъде изключено всяко външно влияние, включително прякото или косвено влияние (от страна на държавата или на провинциите) (вж. решение от 9 март 2010 г., Комисия/Германия, C-518/07, EU:C:2010:125, т. 19, както и т. 28, 30, 34, 36). Според запитващата юрисдикция това би трябвало да важи и за съдилищата. Съдилищата също не трябва да бъдат обект на каквото и да е влияние или инструкции при изпълнението на техните функции. Това се отнася не само за същинската правораздавателна дейност (постановяването на решения), но и за процеса на постановяване на решения; тоест за организацията на съдилищата, хода на производствата и използваната техника и т. н.
- 27 В случая обаче това изобщо не е така: външната и вътрешната организация се определят от министерството с правилника за дейността на съдилищата и прокуратурата и с други нормативни актове. Министерството определя с централизиран доставчик на услуги, Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (Централен орган на провинция Хесен за обработка на данни, наричан по-нататък HZD), начините за комуникация (телефон, факс, интернет и др.) и инсталирането на предназначен за администрацията продукт за електронна обработка на данни — така наречения „HessenPC“. Според запитващата юрисдикция това означава, че администрацията може в крайна сметка да получи достъп до всички данни на съдилищата, макар и на практика вероятно да не се възползва от тази възможност. Следователно съдилищата не разполагат с независимостта, която би следвало да им предостави възможност да изпълняват функциите си без външно влияние.
- 28 Не е изключено съдилищата, които с изключение на „независимите съдии“ са част от общата държавна администрация и следователно са подчинени на правителството на съответна провинция, да не са в състояние да действат обективно, когато тълкуват и прилагат разпоредбите на националното и европейското законодателство. Това е видно още от обстоятелството, че в противоречие с ОРЗД съдилищата не разполагат с независим контрол върху защитата на данните, тъй като основната част от обработката на данни се извършва от министерството, по-конкретно от Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (Служба за информационни технологии на съдебните органи на провинция Хесен) (ИТ служба, която е междинен орган в сферата на компетентност на Министерството на правосъдието), съответно от HZD, без даден съд да има ефективно влияние върху нея (вж. двадесето съображение от ОРЗД). Това е така, тъй като правосъдната дейност се

осъществява не само чрез постановяването на решение, но се отнася до целия ход на дадено съдебно производство, от внасянето на жалба/ искова молба до неговото приключване с постановяването на решение/определение.

- 29 Самата опасност от политическо влияние върху съдилищата (посредством оборудване, назначаване на персонал и т.н. от Министерството на правосъдието) вече може да представлява опасност от влияние върху решенията на съдилищата. Например подготвена от министерството статистика за натоварването може да окаже „натиск за приключването на производствата в определен срок“. В това отношение според запитващата юрисдикция посочената статистика на натоварването не дава достатъчно информация за действителното натоварване на съдилищата, тъй като сроковете, в които среднестатистически следва да приключват производствата, се определят от самото министерство, а определени производства, които също следва да бъдат разглеждани, изобщо не са включени в статистиката.

По втория аспект

- 30 По втория аспект следва да се приеме, че националното конституционно право гарантира само функционалната независимост на съдилищата, но не и тяхната институционална независимост. Този извод намира израз в обстоятелството, че съдиите — и следователно и съдиите от запитващата юрисдикция — се назначават и повишават от министъра на правосъдието на провинция Хесен (член 3 от HRiG), те се атестират от Министерството на правосъдието на провинция Хесен (член 2b от HRiG) и освен това разпоредбите от правната уредба относно държавните служители се прилагат за съдиите.
- 31 Съгласно член 18 от VwGO („Срочно назначен съдия“) за задоволяване на временна нужда от персонал като срочно назначен съдия може да бъде назначен държавен служител, който е назначен за неопределен срок и има правоспособността да заема магистратска длъжност, за срок от най-малко две години, но не по-дълъг от срока на основната му длъжност. Впоследствие такъв служител се връща в администрацията. По този начин следва да се задоволи временно увеличена нужда от персонал в първоинстанционните административни съдилища при извънредни ситуации, като това е в съответствие с Grundgesetz. В това отношение срочно назначеният съдия може да е от публичен орган, редовно представляван пред съда в качеството на ответник.
- 32 Що се отнася до независимостта обаче следва да се вземе предвид и начинът, по който се назначават членовете на даден съд (вж. по този въпрос ЕСПЧ, решение по дело Maktouf и Damjanovic/Bosnien-Herzegowina от 18 юли 2013 г., ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208). По отношение на срочно назначените съдии може да съществуват съмнения в тази насока.

- 33 Ето защо възниква въпросът дали съдиите, назначавани и повишавани от министъра на правосъдието, който взема решения и относно обработването на личните им данни във връзка с публикуването на техните данни за контакт (дори и само в рамките на провинция Хесен), най-малкото в производствата, в които участва Министерството на правосъдието на Хесен, са напълно независими и могат да вземат решения без всякакво влияние, дори и само защото са кандидатствали за по-висока позиция, за която крайното решение се приема от Министерството на правосъдието. Според запитващата юрисдикция в случая не може да се възприеме друг подход освен установеният в решенията по делата относно Директива 95/46/ЕО във връзка с надзорни органи по защита на данните — че, напротив, критериите, установени в решението за даден публичен орган, следва на още по-силно основание да се прилагат и за съдебната система и следователно за съдилищата (вж. в този смисъл заключение на генералния адвокат Bobek по дело C-530/16, EU:C:2018:29, т. 32 и сл.).
- 34 Съдилищата са функционално независими само доколкото техните съдии са независими и се подчиняват само на закона (член 126 от НВ). В другите случаи съдиите, и в още по-голяма степен юрисдикцията, са подвластни на външно влияние. Министерството на правосъдието определя по-специално броя на съдиите и щатните длъжности във всеки съд, както и персонала на съдилищата, който не заема съдебни длъжности. То взема решения и относно оборудването на даден съд, по-конкретно с програми и приложения за електронна обработка на данни.
- 35 Само функционалната независимост на съдиите обаче не е достатъчна, за да се предпази съдът от външно влияние. Това е така, тъй като независимостта предполага да е изключено не само прякото влияние под формата на инструкции, но и да гарантира, че съдилищата са защитени от всякакво външно влияние, било то пряко или косвено, което би могло да насочва техните решения (вж. в този смисъл решение на Съда от 16 октомври 2012 г., Комисия/Австрия, C-614/10, EU:C:2012:631, т. 41-43).