

**Asia C-272/19**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

1.4.2019

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Saksa)

**Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen tekemispäivä:**

27.3.2019

**Kantaja:**

VQ

**Vastaaja:**

Land Hessen

---

**Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kohde**

Tietosuojalainsäädäntö; pääsy kantajan henkilötietoihin, jotka on tallennettu Hessenin osavaltion parlamentin (Hessischer Landtag) vetoamusvaliokunnan rekisteriin, ja rekisterin käyttö näiden tietojen osalta; pääsyn epääminen

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

Asetuksen 2016/679 aineellinen soveltamisala; asetuksen 2016/679 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettu käsite ”viranomainen, virasto tai muuta elin”; asetuksen 2016/679 15 artiklan mukainen rekisteröidyn oikeus saada pääsy tietoihin; SEUT 267 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan mukainen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen riippumattomuus ja puolueettomuus

## **Ennakkoratkaisukysymykset**

1. Sovelletaanko luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27.4.2016 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) – käsiteltävässä asiassa yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklaa, joka koskee rekisteröidyn oikeutta saada pääsy tietoihin – unionin jäsenvaltion osavaltion parlamentin valiokuntaan, joka vastaa kansalaisten esittämien vetoomusten käsittelystä – käsiteltävässä asiassa Hessenin osavaltion parlamentin vetoamusvaliokuntaan –, ja onko sitä pidettävä tältä osin yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettuna viranomaisena?

2. Onko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin SEUT 267 artiklassa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan kanssa, tarkoitettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuin?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan toinen kohta

SEUT 267 artikla

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27.4.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) 2 artikla, 3 artiklan 1 kohta, 4 artiklan 7 alakohta ja 15 artikla

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

Saksan liittotasavallan perustuslain (Grundgesetz) 17, 92 ja 97 §

Tuomareista annetun Saksan liittotasavallan lain (Richtergesetz, jäljempänä DRiG) 26 § (”Viranhoidon valvonta”)

Hallintotuomioistuimista annetun asetuksen (Verwaltungsgerichtsordnung, jäljempänä VwGO) 1 § (”Hallintotuomioistuinten riippumattomuus”), 18 § (”Väliaikaiset tuomarit”), 38 § (”Viranhoidon valvonta; ylemmät valvontaviranomaiset”) ja 39 § (”Hallintoasiat”)

Hessenin osavaltion perustuslain (Verfassung des Landes Hessen, jäljempänä HV) 17 § (”Vetoamus oikeus”) sekä 126 ja 127 §

Tietosuojasta ja tiedonvälityksen vapaudesta annetun Hessenin osavaltion lain (Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz, jäljempänä HDSIG) 30

§:n (”Henkilötietojen käsittely parlamentissa ja kunnallisissa päätöksentekoeleimissä”) 1 momentti

Hessenin osavaltion parlamentin työjärjestyksen 112 §:n 6 momentti

Hessenin osavaltion parlamentin tietosuojasääntöjen (Hessenin osavaltion parlamentin työjärjestyksen liite 4) 10 § (”Tietojen tallentaminen vetoomusten yhteydessä”)

Turvallisuusluokiteltujen tietojen käsittelystä Hessenin osavaltion parlamentissa annettujen ohjeiden (Hessenin osavaltion parlamentin työjärjestyksen liite 2) (jäljempänä turvallisuusluokiteltuja tietoja koskevat ohjeet) 13 § (”Salassa pidettävien tietojen suoja”)

Tuomareista annetun Hessenin osavaltion lain (Hessisches Richtergesetz, jäljempänä HRiG) 2 § (”Virkamiesoikeuden vastaava soveltaminen”), 2b § (”Viranhoidon arviointi”) ja 3 § (”Tuomareiden nimittäminen”)

### **Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 Kantaja vaatii pääsyä henkilötietoihinsa, jotka on tallennettu Hessenin osavaltion parlamentin vetoomusvaliokuntaan kantajan tekemän ja valiokunnan ratkaiseman vetoomuksen 1728/18 osalta, ja rekisterin käyttöä näiden tietojen osalta.
- 2 Vastaaajana olevan Hessenin osavaltion parlamentin puhemies on hylännyt pääsyä henkilötietoihin koskevan pyynnön.
- 3 Vetoomusmenettely on Hessenin osavaltion parlamentin parlamentaarinen tehtävä, minkä vuoksi Hessenin osavaltion parlamentti ei hänen mukaansa kuulu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Tämä ilmenee käsiteltävässä asiassa sovellettavista säännöksistä, nimittäin HDSIG:n 30 §:n 1 momentista, joka koskee henkilötietojen käsittelyä parlamentissa ja kunnallisissa päätöksentekoeleimissä, ja Hessenin osavaltion parlamentin työjärjestyksen 112 §:stä, jossa viitataan kyseisen työjärjestyksen liitteeseen 4 sisältyviin Hessenin osavaltion parlamentin tietosuojasääntöihin ja saman työjärjestyksen liitteeseen 2 sisältyviin turvallisuusluokiteltuja tietoja koskeviin ohjeisiin.
- 4 Näiden säännösten mukaan vetoomusasiakirjat ja niihin sisältyvät tiedot on salattava myös vetoomusten esittäjiltä. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei säädetä eikä yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 95/46/EY, joka oli voimassa 24.5.2018 saakka, säädetty parlamentaaristen asioiden käsittelystä.
- 5 Sen jälkeen, kun pääsyä henkilötietoihin koskeva kantajan pyyntö oli hylätty, hän nosti 22.3.2013 kanteen Verwaltungsgericht Wiesbadenissa (hallintotuomioistuin, Wiesbaden, Saksa). Yritys saada tiedot vetoomusmenettelyssä osallisina olleilta

ministeriöiltä ja täyttää näin kantajan pyyntö epäonnistui. Tästä seurasi, että asian käsittelyä jatkettiin 29.7.2015, ja kantaja vaatii edelleen Hessenin osavaltion parlamentilta – tarkemmin sanoen vetoamusvaliokunnalta – pääsyä henkilötietoihinsa.

- 6 Pääsy henkilötietoihin voitaisiin HDSIG:n 30 §:n 1 momentin, luettuna yhdessä turvallisuusluokiteltuja tietoja koskevien ohjeiden 10 §:n kanssa, nojalla evätä, jos vetoamusvaliokunta ei kuulu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Kanne olisi sitä vastoin hyväksyttävä, jos edellä mainitut säännökset eivät ole esteenä pääsyä henkilötietoihin koskevalle pyynnölle. Näin ollen on tarpeen selvittää yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaa, konkreettisesti sen 2 artiklan mukaista aineellista soveltamisalaa. Tämä on ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena.
- 7 Sen vuoksi, miten hallintuomioistuinten tuomiovalta on järjestetty Saksassa, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii kuitenkin sitä – toisen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä muotoiltua – kysymystä, toimiiko se ylipäätään SEUT 267 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuna tuomioistuimena.

### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

#### *Ensimmäinen kysymys*

- 8 Kantajalla on yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukainen oikeus saada pääsy tietoihin Hessenin osavaltion parlamenttiin nähden, jos parlamentin vetoamusvaliokunta kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan ja on saman asetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettu ”viranomainen”.
- 9 Yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaan jokaisella on saman asetuksen mukaisesti oikeus saada pääsy hänestä tallennettuihin henkilötietoihin. Tämä oikeus on rekisterinpitäjään ja siten tietoja käsitteleviin ”viranomaisiin” nähden.
- 10 Yleisessä tietosuoja-asetuksessa mainitaan rekisterinpitäjän määritelmässä viranomainen tai laitos, mutta siinä ei määritellä nimenomaisesti viranomaisen käsitettä. Siinä ainoastaan erotetaan viranomaiset ja oikeusviranomaiset. Asetuksessa viitataan kuitenkin myös ”riippumattomiin hallintoviranomaisiin” (johdanto-osan 31 perustelukappale) ja käytetään myös muita viranomaiskäsitteitä, jotka kuitenkin kuuluvat kaikki yläkäsitteeseen ”viranomainen”: valvontaviranomaiset, tulliviranomaiset, lainvalvontaviranomaiset, terveydenhuollon viranomaiset, tietosuojaviranomaiset, tietosuojavaltvontaviranomaiset, sääntelyelimet, finanssivalvonnasta vastaavat viranomaiset ja hallintoviranomaiset.
- 11 Yleisessä tietosuoja-asetuksessa käytettävän viranomaisen käsitteen tulkinnassa ei voida turvautua jäsenvaltioiden oikeuteen. Unionin säädöksiin sisältyvät käsitteet on pikemminkin määritettävä itsenäisesti.

- 12 Viranomaisen käsitettä voidaan käyttää joko organisatorisessa ja institutionaalisessa tai toiminnallisessa merkityksessä. Kun tarkastellaan yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa yhdessä HSDIG:n 30 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen kanssa, on lähdettävä siitä, että näiden säännösten yhteydessä viranomaisen käsite on ymmärrettävä toiminnallisessa merkityksessä, koska HSDIG:n 30 §:n 1 momentissa HSDIG:n ja siten yleisen tietosuoja-asetuksen sovellettavuus riippuu siitä, mitä tehtävää Hessenin osavaltion parlamentti kulloinkin hoitaa (lainsäädäntö vai hallinto). Sen mukaan viranomaisia ovat kaikki julkiset tahot, jotka hoitavat julkishallinnon tehtäviä. Siten Hessenin osavaltion parlamentti on viranomainen, jos se hoitaa julkishallinnon tehtäviä.
- 13 Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa käytetään viranomaisen käsitteen ohella myös käsitteitä ”virasto” ja ”muu elin”. Elinen tunnusmerkistöille on ominaista itsenäisyys organisaation sisällä ja se, että elin on riippumaton viranhaltijan vaihtumisesta ja että se hoitaa omissa nimissään itsenäisiä tehtäviä. Hessenin osavaltion parlamentin vetoisuusvaliokunta on itsenäinen elin, siis viranomainen organisatoris-oikeudellisessa merkityksessä.
- 14 Ratkaisevaa on, kuuluvatko elimen tehtävät julkishallinnon alaan. Hallinnon ehdoton rajaaminen ei ole mahdollista, tällainen määrittäminen voidaan tehdä ainoastaan rajaamalla se muista valtiollisista tehtävistä. ”Hallinto” on sääntelyn ja oikeuskäytännön ulkopuolista toimintaa. Parlamentin lainsäädännöllinen tehtävä on lainsäätämistehtävä, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 41 perustelukappaleessa nimenomaisesti selvennetään oikeusperusteiden osalta.
- 15 Sääntely on tältä osin lainsäädäntöelinten sääntelytoimintaa, jota käsiteltävässä asiassa harjoittaa Hessenin osavaltion parlamentti, ei kuitenkaan vetoisuusvaliokunta. Hessenin osavaltion parlamentin vetoisuusvaliokunnan käsittely- ja neuvontatehtävä ei ole tuomiovallan käyttöä eikä lainsäädäntötoimintaa. Vetoisuusvaliokunnalla on kuitenkin toimivalta hankkia vetoisuuden perustana olevasta tilanteesta toimeenpanovallan käyttäjältä kaikki tiedot, jotka se tarvitsee voidakseen käsitellä vetoisuuden asianmukaisesti.
- 16 Vetoisuus-oikeudesta säädetään HV:n 16 §:ssä (joka vastaa Saksan liittotasavallan perustuslain 17 §:ää). Sen mukaan jokainen voi esittää kirjallisesti pyyntöjä tai valituksia osavaltion parlamentille mutta myös mille tahansa muulle Hessenin osavaltion hallintoviranomaiselle; vetoisuuden esittäjällä on tässä yhteydessä oikeus siihen, että hänen vetoimuksensa otetaan vastaan, hänen asiansa käsitellään asianmukaisesti ja että siitä tehdään päätös kohtuullisessa ajassa. Vetoimuksesta päättämistä koskevan oikeuden lisäksi HV:n 16 §:ssä ei kuitenkaan anneta oikeutta vetoimuksessa esittävän pyynnön täyttymiseen.
- 17 Se seikka, että vetoisuusvaliokunta on Hessenin osavaltion parlamentin ja siten lainsäädäntöelimen alainen yksikkö, ei johda automaattisesti siihen, että vetoisuusvaliokunnan olisi vastaavasti katsottava harjoittavan sääntelytoimintaa ja olevan siten osa lainsäädäntövaltaa käyttävää parlamenttia. Vetoisuusvaliokunnan

tehtävänkuvaa ei vastaa Hessenin osavaltion parlamentin tehtäviä (ks. HV:n 116 § ja sitä seuraavat pykälät), jotka antavat sille lainsäädäntöelimen luonteen, koska sen toiminta ei ensinnäkään ole luonteeltaan sitovaa ja koska toiseksi vetoamusvaliokunnalla ei ole aloite- tai muutosoikeutta. Vetoamusvaliokunnan toiminta riippuu aina kansalaisen pyynnöstä ja sen sisällöstä. Sama pätee viranomaisille esitettäviin vetoamuksiin. Tältä osin vetoamusvoimaisuuden osalta ei tehdä eroa viranomaisten ja Hessenin osavaltion parlamentin välillä.

- 18 Koska viranomaisen ja siten hallinnon oikeudellisen käsitteen sisältöä ei ole määritetty yleisesti, se on määritettävä käsiteltävässä asiassa tapauskohtaisesti. Tässä yhteydessä on otettava lähtökohdaksi hallinnon laaja tulkinta ja siten kattava viranomaisen käsite. Tätä tukee myös se, että direktiivistä 2003/4/EY (ympäristötietoa koskeva direktiivi) poiketen yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa ei nimenomaisesti jätetä asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle elimiä silloin, kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä (ks. tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, 40–44 kohta).
- 19 Yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelytavoitteella on siten ratkaiseva merkitys viranomaisen käsitteen tulkinnan kannalta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan rekisterinpitäjän toiminnan yhteydessä. Tältä osin Hessenin osavaltion parlamentin vetoamusvaliokunta ei eroa mitenkään ”hallintoviranomaisesta” (tietosuojaviranomaiset, tietosuojavaikuttavaviranomaiset, sääntelyelimet, finanssivalvonnasta vastaavat viranomaiset), kun kyse on rekisteröidyn tekemästä vetoamuksesta.
- 20 Yleisellä tietosuoja-asetuksella on tarkoitus vahvistaa rekisteröidyn oikeuksia ja siten kansalaisen henkilöllisyyttä koskevia oikeuksia ja itsemääräämisoikeutta. Vetoamusvoimaisuuden aineellisista näkökohdista ei ilmene, miksi vetoamuksen esittäjän, joka esittää HV:n 16 §:n mukaisesti vetoamuksen viranomaiselle, henkilötietojen käsittely kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen piiriin ja vetoamuksen esittäjällä on siten sen 15 artiklan mukainen täysimääräinen oikeus saada pääsy tietoihin, mutta Hessenin osavaltion parlamentin vetoamusvaliokunnalle tehtävän vetoamuksen tapauksessa näin ei ole. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin lähtee näin ollen siitä, että Hessenin osavaltion parlamentin vetoamusvaliokunta on yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettu viranomainen (elin). Näin ollen ei ole perusteita evätä yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaista oikeutta saada pääsy tietoihin. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ei etenkään voi myöskään havaita mitään yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaista rajoitusta. Sen näkemyksen mukaan osavaltion lainsäätäjät ei ole ottanut HDSIG:n perusteluissa lähtökohdaksi rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista.

*Toinen kysymys*

- 21 Tuomioistuin voi kuitenkin esittää tämän ennakkoratkaisukysymyksen vain, jos se on SEUT 267 artiklassa tarkoitettu ”tuomioistuin”. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä mainittujen ”tuomioistuimen” tunnusmerkkien osalta se viittaa tuomioon 17.7.2014, Torresi (C-58/13 ja C-59/13, EU:C:2014:2088, 17 kohta) ja tuomioon 6.10.2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, 17 kohta).
- 22 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on epävarma riippumattomuuden tunnusmerkin täyttymisestä. Se viittaa riippumattomuuden vaatimuksen tulkintaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Sen mukaan riippumattomuuden vaatimus käsittää kaksi osatekijää.
- 23 Ensimmäinen, ulkoinen osatekijä edellyttää, että elin huolehtii tehtävistään itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta ja että se on täten suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden heidän ratkaistavakseen saatettujen asioiden osalta (tuomio 16.2.2017, Ramón Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, 37 kohta).
- 24 Toinen, sisäinen osatekijä liittyy puolueettomuuden käsitteeseen ja merkitsee sitä, että elin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä asian asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä asian kohteeseen. Tämä osatekijä edellyttää objektiivisuuden noudattamista ja sitä, ettei elimellä ole muuta intressiä asian ratkaisun lopputulokseen kuin oikeussääntöjen tiukka soveltaminen (tuomio 16.2.2017, Ramón Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, 38 kohta).

*Ensimmäinen näkökohta*

- 25 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on epävarma ensimmäisestä näkökohdasta, koska tuomioistuimet ovat hierarkkisessa ja siten alisteisessa suhteessa oikeusministeriöön, nimittäin myös silloin, kun ne eivät ota vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta.
- 26 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee valvontaviranomaisten riippumattomuutta tietosuojan alalla ja jonka mukaan sitä suojataan kaikelta ulkopuoliselta (liittovaltion tai osavaltioiden) vaikuttamiselta, oli se sitten suoraa tai välillistä (ks. tuomio 9.3.2010, komissio v. Saksa, C-518/07, EU:C:2010:125, 19 kohta, kuten myös 28, 30, 34 ja 36 kohta). Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan tämän olisi pädeettävä myös tuomioistuimiin. Myöskään tuomioistuimiin ei saa niiden hoitaessa tehtäviään kohdistua vaikuttamista, eivätkä ne saa ottaa vastaan ohjeita. Tämä pätee paitsi varsinaiseen tuomiovallan käyttöön (päätöksentekoon) myös päätöksentekoa edeltäviin vaiheisiin, siis tuomioistuinten organisaatioon, menettelyjen kulkuun, käytettyyn tekniikkaan ja niin edelleen.

- 27 Näin ei kuitenkaan ole kaikkien näiden tekijöiden tapauksessa: Ministeriö määrittää tuomioistuinten ja syyttäjänvirastojen ulkoisen ja sisäisen organisaation työjärjestyksessä ja muissa asiakirjoissa. Ministeriö määrittää keskitetyn palveluntarjoajan, Hessische Zentrale für Datenverarbeitungin (jäljempänä HZD), kanssa viestinnässä käytettävät kanavat (puhelin, faksi, internet jne.) ja ATK-välineistön, josta käytetään nimitystä ”HessenPC”, joka on suunniteltu erityisesti hallintoa varten. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen käsityksen mukaan tästä seuraa, että hallinnolla on viime kädessä pääsy kaikkiin tuomioistuinten tietoihin, vaikka se ei käytännössä käyttäisikään tätä mahdollisuutta. Tuomioistuimilla ei siten ole riippumattomuutta, jonka ansiosta ne voisivat hoitaa tehtäviään ilman ulkopuolista vaikuttamista.
- 28 Ei voida sulkea pois, että tuomioistuimet, jotka ovat ”riippumattomia tuomareita” lukuun ottamatta osa yleistä valtionhallintoa ja siten kulloisenkin osavaltion hallituksen alaisia, eivät pysty toimimaan objektiivisesti, kun ne tulkitsevat ja soveltavat kansallisia ja unionin oikeussääntöjä. Osoituksena tästä on jo se, ettei tuomioistuimilla ole yleisestä tietosuojasetuksesta poiketen itsenäistä tietosuojavalvontaa, koska olennaisen osan tietojenkäsittelystä määrittää ministeriö, nimittäin Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (IT-yksikkö, joka on oikeusministeriön toimivalta-alalla toimiva keskitason viranomainen) tai HZD, eikä tuomioistuin voi vaikuttaa siihen tehokkaasti (ks. yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 20 perustelukappale). Lainkäyttötehtäviä ei nimittäin hoideta ainoastaan annettavalla tuomiolla, vaan se koskee tuomioistuimen menettelyn koko kulkua kanteen/hakemuksen saapumisesta asian ratkaisemiseen tuomion/määräyksen tiedoksi antamisella.
- 29 Jo pelkkä vaara poliittisesta vaikuttamisesta tuomioistuimiin (oikeusministeriön määräämän välineistön, henkilöstöohjeiden jne. kautta) voi aiheuttaa vaaran tuomioistuimen ratkaisuihin vaikuttamisesta. Esimerkiksi ministeriön kokoama tilasto tuomioistuimen työtaakasta voi synnyttää ”paineen ratkaista asiat tietyn ajan kuluessa”. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen käsityksen mukaan tällainen tilasto kertoo kuitenkin vain vähän tuomioistuinten tosiasiallisesta työtaakasta, koska ministeriö määrittää itse tuomioistuinten keskimääräiset asioiden käsittelyajat ja koska tietyt asiat, jotka on myös käsiteltävä, eivät näy lainkaan tilastoissa.

#### *Toinen näkökohta*

- 30 Toisesta näkökohdasta on todettava, että kansallisessa perustuslaissa taataan ainoastaan tuomareiden toiminnallinen riippumattomuus muttei tuomioistuinten institutionaalista riippumattomuutta. Tämä näkyy siinä, että Hessenin osavaltion oikeusministeriö nimittää ja ylentää tuomarit – ja siten myös ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen tuomarit – (HRiG:n 3 §), Hessenin osavaltion oikeusministeriö sääntelee tuomareiden viranhoidon arviointia (HRiG:n 2b §) ja että muilta osin tuomareihin sovelletaan virkamiesoikeuden säännöksiä.



- 31 VwGO:n 18 §:n ("Väliaikaiset tuomarit") mukaan ainoastaan väliaikaisen henkilöstötarpeen kattamiseksi väliaikaiseksi tuomariksi voidaan nimittää vakinainen virkamies, jolla on tuomarin viran edellyttämä pätevyys, vähintään kahdeksi vuodeksi ja enintään hänen pääasiallisen virkansa kesto vastaavaksi ajaksi. Tämän jälkeen tällainen virkamies palaa työskentelemään hallintoon. Tällä on tarkoitus kattaa ensimmäisen oikeusasteen hallintotuomioistuimissa poikkeustilanteissa syntyvä lisääntynyt henkilöstötarve perustuslain mukaisesti. Tällöin väliaikaisena tuomarina voi toimia myös viranomainen, joka on säännöllisesti edustettuna tuomioistuimessa vastaajan puolella.
- 32 Riippumattomuuden osalta on otettava kuitenkin huomioon myös tapa, jolla tuomioistuimen jäsenet valitaan (ks. tältä osin erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.7.2013, Maktouf ja Damjanovic v. Bosnia-Hertsegovina, CE:ECHR:2013:0718JUD000231208). Tämä lienee kyseenalaista väliaikaisten tuomareiden tapauksessa.
- 33 Näin ollen herää kysymys, ovatko tuomarit, jotka nimittää ja ylentää oikeusministeri, joka päättää myös heidän henkilötietojensa käsittelystä yhteystietojen julkaisemisen osalta (ainoastaan Hessen osavaltion sisällä), täysin riippumattomia ainakin menettelyissä, joissa Hessenin osavaltion oikeusministeriö on osallisena, ja voivatko he antaa ratkaisunsa ilman minkäänlaista ulkopuolista vaikuttamista vaikkapa vain sen vuoksi, että he ovat hakeneet ylennystä, josta viime kädessä taas oikeusministeriö päättää. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemyksen mukaan tältä osin on pädeittä se, mitä direktiivin 95/46/EY yhteydessä on jo katsottu tietosuojavalvontaviranomaisten osalta – kyseisessä ratkaisussa viranomaisen osalta asetettuja arviointiperusteita on pikemminkin sovellettava etenkin tuomiovaltaan ja siten tuomioistuimiin (ks. vastaavasti julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus komissio v. Puola, C-530/16, EU:C:2018:29, 32 kohta ja sitä seuraava kohta).
- 34 Tuomioistuimet ovat toiminnallisesti riippumattomia ainoastaan siltä osin kuin niiden tuomarit ovat riippumattomia ja noudattavat ainoastaan lakia (HV:n 126 §). Lisäksi tuomareihin, ja etenkin tuomioistuimeen, voidaan vaikuttaa ulkopuolelta. Oikeusministeriö päättää nimittäin tuomareiden lukumäärästä ja kunkin tuomioistuimen paikkajaosta, kuten myös tuomioistuinten muusta henkilöstöstä. Se päättää myös tuomioistuimen välineistöstä, muun muassa AKT- ja sovellusohjelmista.
- 35 Tuomareiden toiminnallinen riippumattomuus ei kuitenkaan yksin riitä suojelemaan tuomioistuinta kaikenlaiselta ulkopuoliselta vaikuttamiselta. Riippumattomuudella pyritään nimittäin sulkemaan pois paitsi suora vaikuttaminen ohjeiden muodossa myös varmistamaan, että tuomioistuimet ovat suojassa kaikelta ulkopuoliselta vaikuttamiselta, olipa se suoraa tai välillistä, joka voi ohjata niiden päätöksiä (ks. vastaavasti tuomio 16.10.2012, komissio v. Itävalta, C-614/10, EU:C:2012:631, 41–43 kohta).