

Zaak C-272/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

1 april 2019

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 maart 2019

Verzoeker:

VQ

Verweerder:

Land Hessen

Voorwerp van het hoofdgeding

Recht inzake gegevensbescherming; informatie en inzage in het dossier met betrekking tot persoonsgegevens van verzoeker die zijn opgeslagen bij de commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag (parlement van de Duitse deelstaat Hessen); weigering om inzage te geven

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Materieel toepassingsgebied van verordening 2016/679, definitie van „een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan” in de zin van artikel 4, punt 7, van verordening 2016/679; recht van inzage van de betrokkene volgens artikel 15 van verordening 2016/679; onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de verwijzende rechter overeenkomstig artikel 267 VWEU en artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Prejudiciële vragen

1. Is verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming – AVG) – in casu artikel 15 AVG, betreffende het recht van inzage van de betrokkene – van toepassing op de commissie van een parlement van een deelstaat van een lidstaat, indien deze commissie verantwoordelijk is voor de behandeling van verzoekschriften van burgers – in casu de commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag –, en moet deze commissie in dat opzicht worden behandeld als een overheidsinstantie in de zin van artikel 4, punt 7, AVG?
2. Gaat het bij de verwijzende rechter om een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU juncto artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), artikel 47, tweede alinea

Artikel 267 VWEU

Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming – hierna: „AVG”), artikel 2, artikel 3, lid 1, artikel 4, punt 7, artikel 15

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Grundgesetz (Duitse grondwet), artikelen 17, 92, 97

Deutsches Richtergesetz (Duitse wet op de rechterlijke organisatie, hierna: „DRiG”), § 26 („Hiërarchisch toezicht”)

Verwaltungsgerichtsordnung (Duits wetboek bestuursprocesrecht, hierna „VwGO”), §§ 1 („Onafhankelijkheid van bestuursrechters”), 18 („Tijdelijke rechters”), 38 („Hiërarchisch toezicht; hogere toezichthoudende instantie”), 39 („Bestuursaanleggenheden”)

Verfassung des Landes Hessen (grondwet van de deelstaat Hessen, hierna: „HV”), artikel 17 („Recht van petitie”), artikelen 126, 127

Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (Hessische wet inzake gegevensbescherming en vrijheid van informatie, hierna: „HDSIG”), § 30, lid 1 („Verwerking van persoonsgegevens door de Landtag en de gemeentelijke vertegenwoordigende organen”)

Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (reglement van orde van de Hessische Landtag) § 112, lid 6

Datenschutzordnung des Hessischen Landtags (regeling gegevensbescherming van de Hessische Landtag (bijlage 4 bij het reglement van orde van de Hessische Landtag), § 10 („Opslag van gegevens bij verzoekschriften”)

Richtlinien für den Umgang mit Verschlussachen im Bereich des Hessischen Landtags (richtlijnen voor de omgang met als vertrouwelijk gerubriceerde gegevens met betrekking tot de Hessische Landtag (bijlage 2 bij het reglement van orde van de Hessische Landtag, hierna: „VS-Richtlinien-Landtag”), § 13 („Bescherming van geheime persoonsgegevens”)

Hessisches Richtergesetz (Hessische wet op de rechterlijke organisatie, hierna: „HRiG”), §§ 2 („Overeenkomstige toepassing van het ambtenarenrecht”), 2b („Beoordeling”), 3 („Benoeming van rechters”)

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoeker vordert informatie, meer bepaaldelijk inzage in het dossier met betrekking tot zijn persoonsgegevens die bij de commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag zijn opgeslagen in verband met het door verzoeker ingediende verzoekschrift 1728/18, dat reeds is afgehandeld.
- 2 Verweerder, de voorzitter van de Hessische Landtag, wijst de vordering tot inzage af.
- 3 De behandeling van verzoekschriften is volgens verweerder een parlementaire taak van de Hessische Landtag en valt daarom niet binnen het toepassingsgebied van de AVG. Dit blijkt volgens hem uit de regelingen die in casu van toepassing zijn, namelijk § 30, lid 1, HDSIG, die betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens door de Landtag en de gemeentelijke vertegenwoordigende organen, alsook § 112 van het reglement van orde van de Hessische Landtag, die verwijst naar de in bijlage 4 bij dit reglement opgenomen regeling gegevensbescherming van de Hessische Landtag en de in bijlage 2 bij dit reglement opgenomen richtlijnen voor de omgang met als vertrouwelijk gerubriceerde gegevens met betrekking tot de Hessische Landtag.
- 4 Deze regelingen vereisen volgens verweerder dat dossiers betreffende verzoekschriften en de gegevens daarvan ook voor de rekwestranten geheim worden gehouden. De AVG en de tot 24 mei 2018 van kracht zijnde richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995

betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens bepalen volgens hem niets over de behandeling van parlementaire aangelegenheden.

- 5 Tegen de weigering om inzage te geven heeft verzoeker bij het Verwaltungsgericht Wiesbaden (bestuursrechter in eerste aanleg Wiesbaden) op 22 maart 2013 beroep ingesteld. De poging om de informatie te verkrijgen via de ministeries die bij petitieprocedure waren betrokken en langs die weg aan verzoekers vordering tegemoet te komen, liep op niets uit. Dat had tot gevolg dat de procedure op 29 juli 2015 werd hervat en verzoeker bij zijn standpunt blijft dat de Hessische Landtag – commissie verzoekschriften – de gevraagde inzage moet geven.
- 6 Een weigering om inzage te geven zou volgens § 30, lid 1, HDSIG juncto § 10 van de VS-Richtlinien-Landtag zijn toegestaan, indien de commissie verzoekschriften niet onder de AVG valt. Daarentegen zou het beroep slagen indien de bovengenoemde regelingen zich niet tegen de vordering tot inzage verzetten. Het toepassingsgebied van de AVG, preciezer gezegd haar materiële toepassingsgebied overeenkomstig artikel 2, behoeft derhalve verduidelijking. Dit is het voorwerp van de eerste prejudiciële vraag.
- 7 Vanwege de organisatie van de bestuursrechtspraak in Duitsland vraagt de verwijzende rechter zich echter af, zoals geformuleerd in de tweede prejudiciële vraag, of hij überhaupt handelt als een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267, tweede alinea, VWEU.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

Eerste vraag

- 8 Verzoeker zou jegens de Hessische Landtag over een recht van inzage overeenkomstig artikel 15 AVG beschikken, wanneer de commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag onder het toepassingsgebied van artikel 2, lid 1, AVG zou vallen en het bij die commissie zou gaan om een „overheidsinstantie” in de zin van artikel 4, punt 7, AVG.
- 9 Volgens artikel 15 AVG heeft eenieder uit hoofde van deze verordening het recht om inzage te verkrijgen in de gegevens die over zijn persoon zijn opgeslagen. Dit recht kan worden ingeroepen tegenover de verwerkingsverantwoordelijke en daarmee tegenover „overheidsinstanties” als organen die gegevens verwerken.
- 10 De AVG noemt in de definitie van het begrip „verwerkingsverantwoordelijke” een overheidsinstantie of dienst, maar bevat geen expliciete definitie van het begrip „overheidsinstantie”. Onderscheid wordt slechts gemaakt tussen overheidsinstanties en gerechtelijke autoriteiten. De verordening kent evenwel ook „onafhankelijke bestuurlijke autoriteiten” (overweging 31) en gebruikt ook

andere begrippen voor overheidsinstanties, die echter alle vallen onder het overkoepelende begrip „instantie” of „autoriteit”: toezichthoudende autoriteiten, douaneautoriteiten, rechtshandhavingsautoriteiten, gezondheidsinstanties, autoriteiten op het gebied van gegevensbescherming, toezichthoudende autoriteiten op het gebied van gegevensbescherming, regelgevingsinstanties, financiële toezichthoudende autoriteiten en administratieve autoriteiten.

- 11 Voor de interpretatie van het begrip „overheidsinstantie” in de zin van deze verordening kan niet worden teruggegrepen op het recht van de lidstaten. De begrippen die in handelingen van de Unie worden gebezigd moeten autonoom worden gedefinieerd.
- 12 Het begrip „overheidsinstantie” kan of organisatorisch-institutioneel of functioneel worden gebruikt. Op grond van artikel 4, punt 7, AVG juncto § 30, lid 1, eerste volzin, HDSIG moet ervan worden uitgegaan dat het begrip „overheidsinstantie” in het kader van deze regelingen in functionele zin moet worden opgevat, aangezien in § 30, lid 1, HDSIG de toepasselijkheid van het HDSIG en daarmee van de AVG afhankelijk wordt gesteld van de taak die de Hessische Landtag telkens vervult (wetgeving of bestuur). Dienovereenkomstig zijn overheidsinstanties alle overheidsorganen die taken van openbaar bestuur vervullen. Bijgevolg is de Hessische Landtag een overheidsinstantie wanneer hij taken van openbaar bestuur uitvoert.
- 13 Artikel 4, punt 7, AVG bezigt naast het begrip „overheidsinstantie” ook het begrip „dienst” en „ander orgaan”. Kenmerken van een orgaan zijn dat het een zelfstandige positie in de organisatie inneemt, dat het losstaat van degenen die zitting hebben in het orgaan en dat het onder eigen naam exclusieve taken vervult. Bij de commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag gaat het om een autonoom orgaan, dus om een overheidsinstantie in institutionele zin.
- 14 Van doorslaggevend belang is of de taken van het orgaan onder het openbaar bestuur vallen. Een positieve omschrijving van het begrip „bestuur” is niet mogelijk. Het begrip kan alleen worden gedefinieerd door het af te bakenen ten opzichte van de andere staatsfuncties. „Bestuur” is de functie die naast wetgeving en rechtspraak wordt uitgeoefend. De wetgevende rol van het parlement is de wetgevingstaak zoals die in overweging 41 van de AVG uitdrukkelijk wordt vermeld met betrekking tot het scheppen van rechtsgrondslagen.
- 15 Regelgeving is in dat verband de regelgevende activiteit van wetgevende organen, in het onderhavige geval van de Hessische Landtag, maar niet van de commissie verzoekschriften. Bij de onderzoeks- en adviestaak van de commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag gaat het noch om een rechtsprekende noch om een wetgevende activiteit. De commissie verzoekschriften heeft evenwel de bevoegdheid om met betrekking tot de aan het verzoekschrift ten grondslag liggende feiten bij de uitvoerende macht alle informatie in te winnen die zij nodig heeft om het verzoekschrift adequaat te kunnen behandelen.

- 16 Het recht van petitie is geregeld in artikel 16 HV (dat correspondeert met artikel 17 GG). Volgens dit artikel kan eenieder zich schriftelijk met verzoeken of klachten richten tot de volksvertegenwoordiging, maar ook tot elke andere Hessische bestuurlijke autoriteit; de rekwesrant heeft daarbij het recht op inontvangstneming van zijn verzoekschrift, een inhoudelijke behandeling van zijn verzoek en een gemotiveerde beslissing binnen een redelijke termijn. Afgezien van het recht op een beslissing garandeert artikel 16 HV echter niet het recht op de realisering van het met het verzoekschrift nagestreefde doel.
- 17 Het feit dat de commissie verzoekschriften een onderdeel is van de Hessische Landtag en daarmee van een wetgevend orgaan, heeft niet automatisch tot gevolg dat de commissie verzoekschriften ook een wetgevende functie heeft en daarmee deel is van het parlement als wetgevende macht. Het werkkterrein van de commissie verzoekschriften komt niet overeen met de taken van de Hessische Landtag (zie artikel 116 e.v. HV) die karakteristiek zijn voor zijn functie als wetgevend orgaan: in de eerste plaats hebben de activiteiten van de commissie verzoekschriften geen bindend karakter en in de tweede plaats beschikt zij niet over een initiatief- of wilsrecht. Haar optreden is steeds afhankelijk van het verzoekschrift van de burger en de inhoud van het verzoek. Hetzelfde geldt voor verzoekschriften aan overheidsinstanties. In dat opzicht is er met betrekking tot het recht van petitie geen verschil tussen overheidsinstanties en de Hessische Landtag.
- 18 Aangezien een algemene inhoudelijke definitie van het rechtsbegrip „overheidsinstantie” en daarmee van het rechtsbegrip „bestuur” ontbreekt, moet het begrip voor dit concrete geval worden gedefinieerd. Daarbij moet worden uitgegaan van een ruime uitlegging van het begrip „bestuur” en daarmee van een ruime definitie van het begrip „overheidsinstantie”. Daarvoor pleit ook dat de AVG in tegenstelling tot artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4/EG (milieu-informatierichtlijn) organen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid juist niet uitsluit (zie arrest van het Hof van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punten 40-44).
- 19 Daarmee is voor de uitlegging van het begrip „overheidsinstantie” de doelstelling van de AVG van beslissend belang. Volgens artikel 3, lid 1, AVG is de verordening van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van de verwerkingsverantwoordelijke. In zoverre verschilt de commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag, wat het verzoekschrift van een betrokkene betreft, op geen enkele wijze van een „bestuurlijke” autoriteit (autoriteiten op het gebied van gegevensbescherming, toezichhoudende autoriteiten op het gebied van gegevensbescherming, regelgevingsinstanties, financiële toezichhoudende autoriteiten).
- 20 Doel van de AVG is de rechten van de betrokkene en daarmee de persoonlijkheidsrechten en de autonomie van de burger te versterken. Materieel gezien kan uit het recht van petitie niet worden opgemaakt, waarom de verwerking van persoonsgegevens van een rekwesrant die zich met een

verzoekschrift in de zin van artikel 16 HV tot een overheidsinstantie richt, onderworpen is aan de algemene verordening gegevensbescherming en daarmee aan een volledig recht van inzage overeenkomstig artikel 15 AVG, maar een verzoekschrift dat gericht is aan de commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag uitgerekend niet. Derhalve gaat de verwijzende rechter ervan uit dat de commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag een overheidsinstantie (orgaan) is in de zin van artikel 4, punt 7, AVG. Bijgevolg zijn er geen gronden om het geven van inzage in de zin van artikel 15 AVG te weigeren. Meer in het bijzonder is er volgens de verwijzende rechter geen reden voor een beperking in de zin van artikel 23 AVG. Naar zijn oordeel is de wetgever van de deelstaat in de memorie van toelichting bij het HDSIG niet uitgegaan van een beperking van de rechten van de betrokkene.

Tweede vraag

- 21 De verwijzende rechter kan die vraag echter alleen voorleggen aan het Hof indien hij een „rechterlijke instantie” is in de zin van artikel 267 VWEU. Voor de in de rechtspraak van het Hof genoemde kernmerken van een „rechterlijke instantie” verwijst hij naar de arresten van 17 juli 2014, *Torresi* (C-58/13 en C-59/13, EU:C:2014:2088, punt 17), en 6 oktober 2015, *Consorti Sanitari del Maresme* (C-203/14, EU:C:2015:664, punt 17).
- 22 De verwijzende rechter koestert twijfels met betrekking tot het kenmerk „onafhankelijkheid”. Hij verwijst naar de uitlegging van het vereiste van onafhankelijkheid in de rechtspraak van het Hof. Volgens die rechtspraak omvat het onafhankelijkheidsvereiste twee aspecten.
- 23 Het eerste, externe aspect impliceert dat de instantie haar taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, zodat zij beschermd is tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen (arrest van 16 februari 2017, *Ramón Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, punt 37).
- 24 Het tweede, interne aspect sluit aan bij het begrip „onpartijdigheid” en heeft betrekking op het houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding. Dit aspect vereist dat objectiviteit in acht wordt genomen en dat elk belang bij de uitkomst van het geschil, buiten de strikte toepassing van de regels van het recht, ontbreekt (arrest van 16 februari 2017, *Ramón Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, punt 38).

Eerste aspect

- 25 Ten aanzien van het eerste aspect berust de twijfel van de verwijzende rechter op de omstandigheid dat de rechterlijke instanties hiërarchisch zijn verbonden met

het Ministerie van Justitie en daaraan dus ondergeschikt zijn, ook al ontvangen de rechterlijke instanties van geen enkel orgaan bevelen of instructies.

- 26 De verwijzende rechter verwijst naar de rechtspraak van het Hof inzake de onafhankelijkheid van toezichhoudende instanties op het gebied van gegevensbescherming, volgens welke iedere beïnvloeding van buitenaf, rechtstreeks of indirect (door de federale overheid of de deelstaten) achterwege moet blijven (zie arrest van 9 maart 2010, Commissie/Duitsland, C-518/07, EU:C:2010:125, punt 19 alsook de punten 28, 30, 34 en 36). Naar de opvatting van de verwijzende rechter zou dit ook moeten gelden voor de rechterlijke instanties. Ook de rechterlijke instanties zouden bij de uitoefening van hun taken niet onderhevig mogen zijn aan beïnvloeding en instructies. Dit geldt niet alleen voor de eigenlijke rechtspraak (oordeelsvorming), maar ook voor de wijze waarop deze tot stand komt, dus voor de rechterlijke organisatie, de procedures, de gebruikte techniek enz.
- 27 Dat is allemaal niet het geval: de externe en interne organisatie wordt met behulp van het reglement voor de rechterlijke instanties en openbare ministeries en via andere wetgeving vastgelegd door het ministerie. Het ministerie bepaalt door middel van een centrale dienstverrichter, de Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (Hessische centrale voor gegevensverwerking, hierna: „HZD”), de communicatiekanalen (telefoon, fax, internet en dergelijke) alsook de IT-uitrusting met de zogenaamde „HessenPC”, die voor het bestuur is ontworpen. Dat heeft volgens de verwijzende rechter tot gevolg dat het bestuur uiteindelijk toegang heeft tot alle gegevens van de rechterlijke instanties, ook al zal het daar in de praktijk wellicht geen gebruik van maken. Daarmee beschikken de rechterlijke instanties niet over de onafhankelijkheid die hen in staat zou moeten stellen hun taken zonder beïnvloeding van buitenaf uit te oefenen.
- 28 Niet uit te sluiten valt dat de rechterlijke instanties, die, met uitzondering van de „onafhankelijke rechters”, tot het algemene bestuursapparaat behoren en dus ressorteren onder de regering van hun deelstaat, niet objectief kunnen handelen wanneer zij nationale en Europese bepalingen uitleggen en toepassen. Dit blijkt al uit het feit dat de rechterlijke instanties – anders dan de AVG voorschrijft – niet beschikken over een eigen toezicht op de gegevensverwerking, aangezien het belangrijkste deel van de gegevensverwerking wordt bepaald door het ministerie, namelijk de Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (IT-orgaan, een overheidsinstantie die onder de bevoegdheid van het Ministerie van Justitie valt) en de HZD, zonder dat een rechterlijke instantie daarop effectief invloed kan uitoefenen (zie overweging 20 van de AVG). De justitiële functie wordt immers niet alleen uitgeoefend door de te geven uitspraak, maar heeft betrekking op het gehele verloop van een gerechtelijke procedure, vanaf de indiening van een vordering of verzoek tot de afhandeling door middel van de betekening van het vonnis of de beschikking.
- 29 Het loutere gevaar van politieke invloed op de rechterlijke instanties (door toewijzing van apparatuur, personeel en dergelijke door het Ministerie van

Justitie) kan een risico inhouden van beïnvloeding van de beslissingen van de rechterlijke instanties. Zo kan een door het ministerie gehanteerd berekeningssysteem voor het benodigde personeel leiden tot druk om zaken binnen een bepaalde termijn af te handelen. Volgens de verwijzende rechter zegt dit berekeningssysteem weinig over de feitelijke belasting van de rechterlijke instanties, aangezien de tijdslimieten voor de gemiddelde afhandeling van rechterlijke beslissingen door het ministerie zelf worden vastgesteld en bepaalde procedures, die eveneens moeten worden afgehandeld, helemaal niet in het berekeningssysteem zijn opgenomen.

Tweede aspect

- 30 Met betrekking tot het tweede aspect moet worden vastgesteld dat het nationale constitutionele recht alleen de functionele rechterlijke onafhankelijkheid waarborgt, maar niet een institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties. Dit komt tot uitdrukking in de omstandigheid dat de rechters – en daarmee ook de rechter van de verwijzende rechterlijke instantie – door de minister van het Hessische Ministerie van Justitie worden benoemd en bevorderd (§ 3 HRiG), hun beoordeling door het Hessische Ministerie van Justitie wordt geregeld (§ 2b HRiG) en voor het overige de regelingen van het ambtenarenrecht op de rechters van toepassing zijn.
- 31 Volgens § 18 VwGO („Tijdelijke rechters”) kan ter voorziening in een slechts tijdelijke behoefte aan personeel een ambtenaar in vaste dienst met de bevoegdheid om een rechterlijke functie uit te oefenen, tot tijdelijk rechter worden benoemd voor de duur van ten minste twee jaar, doch ten hoogste voor de duur van zijn hoofdbetrekking. Daarna keert een dergelijke ambtenaar terug naar de bestuurlijke overheid. Deze regeling moet in buitengewone situaties voorzien in een tijdelijk grotere behoefte aan personeel bij de bestuursrechters in eerste aanleg en verenigbaar zijn met de grondwet. Daarbij kan de tijdelijke rechter ook afkomstig zijn van een overheidsinstantie die in rechtszaken geregeld als verwerende partij optreedt.
- 32 Wat de onafhankelijkheid betreft, dient echter ook de wijze waarop de leden van een rechterlijke instantie worden benoemd in aanmerking te worden genomen (zie in dit verband met name EHRM, 18 juli 2013, Maktouf en Damjanovic/Bosnië-Herzegovina, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208). De onafhankelijkheid op dit punt lijkt in het geval van tijdelijke rechters twijfelachtig.
- 33 De vraag rijst derhalve of rechters die worden benoemd en bevorderd door de minister van Justitie, die ook beslist over de omgang met hun persoonsgegevens wanneer het gaat om het publiceren van hun contactgegevens (ook al is dat alleen in de deelstaat Hessen), ten minste bij procedures waarbij het Ministerie van Justitie van Hessen partij is, volledig onafhankelijk zijn en zonder enige beïnvloeding beslissen, al was het maar omdat zij hebben gesolliciteerd naar een hogere functie waarover in laatste instantie het Ministerie van Justitie beslist. In dit geval moet volgens de verwijzende rechter hetzelfde gelden als in het kader

van richtlijn 95/46/EG met betrekking tot toezichthoudende autoriteiten op het gebied van gegevensbescherming is besloten – de maatstaven die voor de besluitvorming door een overheidsinstantie zijn opgesteld moeten a fortiori gelden voor de rechtspraak en daarmee voor de rechterlijke instanties (zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Bobek, C-530/16, EU:C:2018:29, punten 32 e.v.).

- 34 De rechterlijke instanties zijn slechts functioneel onafhankelijk voor zover hun rechters onafhankelijk zijn en deze uitsluitend onderworpen zijn aan de wet (artikel 126 HV). Voor het overige zijn de rechters, en zeker de rechterlijke instantie, onderhevig aan externe beïnvloeding. Het Ministerie van Justitie beslist namelijk over het aantal rechters en de posten van iedere rechterlijke instantie alsook over het niet-rechterlijke personeel van de rechterlijke instanties. Het beslist ook over de uitrusting van een rechterlijke instantie, onder meer met IT en applicaties.
- 35 Een functionele onafhankelijkheid van de rechters alleen is echter niet voldoende om een rechterlijke instantie tegen iedere beïnvloeding van buitenaf te beschermen. Met de onafhankelijkheid wordt immers niet alleen beoogd rechtstreekse beïnvloeding – in de vorm van instructies – uit te sluiten, maar moet ook worden gewaarborgd dat de rechterlijke instanties vrij zijn van – rechtstreekse of indirecte – beïnvloeding van buitenaf die de beslissingen van de rechterlijke instantie zou kunnen sturen (zie in die zin arrest van het Hof van 16 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-614/10, EU:C:2012:631, punten 41-43).