

Processo C-272/19**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

1 de abril de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tribunal Administrativo de Wiesbaden, Alemanha)

Data da decisão de reenvio:

27 de março de 2019

Recorrente:

VQ

Recorrido:

Land Hessen

Objeto do processo principal

Legislação sobre proteção de dados; Acesso e consulta dos dados pessoais do recorrente conservados pela Petitionsausschuss des Hessischen Landtags (Comissão das Petições do Parlamento do Estado federado de Hesse); Recusa de acesso

Objeto e base jurídica do pedido prejudicial

Âmbito de aplicação material do Regulamento 2016/679, conceito de «autoridade pública, agência ou outro organismo» na aceção do artigo 4.º, n.º 7, do Regulamento 2016/679; Direito de acesso do titular dos dados ao abrigo do artigo 15.º do Regulamento 2016/679; Independência e imparcialidade do órgão jurisdicional de reenvio, nos termos do artigo 267.º TFUE e do artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Questões prejudiciais

1. É o Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – RGPD) – neste caso, o artigo 15.º do RGPD, relativo ao direito de acesso do titular dos dados – aplicável à comissão parlamentar de um Estado federado de um Estado-Membro competente para o processamento de petições dos cidadãos – no caso em apreço, a Comissão das Petições do Parlamento do Estado federado de Hesse – e deve esta comissão, por conseguinte, ser tratada como uma autoridade pública na aceção do artigo 4.º, n.º 7, do RGPD?

2. É o órgão jurisdicional de reenvio um órgão jurisdicional independente e imparcial na aceção do artigo 267.º TFUE, em conjugação com o artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia?

Disposições do direito da União referidas

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), artigo 47.º, segundo parágrafo

Artigo 267.º TFUE

Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (a seguir «RGPD»), artigo 2.º, artigo 3.º, n.º 1, artigo 4.º, n.º 7, e artigo 15.º

Disposições nacionais invocadas

Grundgesetz (Constituição alemã), artigo 17.º, artigo 92.º e artigo 97.º

Deutsches Richtergesetz (Lei alemã relativa à organização judiciária, a seguir «DRiG»), § 26 («Supervisão»)

Verwaltungsgerichtsordnung (Código do Procedimento Administrativo, a seguir «VwGO»), § 1 («Independência dos tribunais administrativos»), § 18 («juiz temporário»), § 38 («Supervisão; Autoridade de supervisão»), § 39 («Questões administrativas»)

Verfassung des Landes Hessen (Constituição do Estado Federado de Hesse, a seguir «HV»), artigo 17.º («Direito de petição»), artigos 126.º e 127

Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (Lei relativa à proteção de dados e à liberdade de informação de Hesse, a seguir «HDSIG»), § 30, n.º 1

(«Tratamento de dados pessoais pelo Parlamento e pelos órgãos de representação local»)

Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (Regulamento interno do Parlamento de Hesse), § 112, n.º 6

Datenschutzordnung des Hessischen Landtags (Anlage 4 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags) [Regulamento em matéria de proteção de dados do Parlamento de Hesse (anexo 4 do Regulamento interno do Parlamento do Estado de Hesse), § 10 («Registro de dados das petições»)]

Richtlinien für den Umgang mit Verschlussachen im Bereich des Hessischen Landtags (Anlage 2 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags) [Orientações para o tratamento de informações confidenciais no âmbito do Parlamento de Hesse (anexo 2 do Regulamento interno do Parlamento de Hesse, a seguir «VS-Richtlinien-Landtag»), § 13 («Proteção de segredos privados»)]

Hessisches Richtergesetz (Lei relativa à organização judiciária de Hesse, a seguir «HRiG»), § 2 («Aplicação por analogia do regime jurídico da função pública»), § 2b («Avaliação do serviço»), § 3 («Nomeação dos juizes»)

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 O recorrente pretende aceder ou consultar os seus dados pessoais conservados na Comissão das Petições do Parlamento de Hesse em relação à petição 1728/18 apresentada pelo recorrente e que já foi decidida.
- 2 O presidente do Parlamento de Hesse, o recorrido, indeferiu o pedido de acesso.
- 3 O procedimento de petição é uma função parlamentar do Parlamento de Hesse, pelo que o âmbito de aplicação do RGPD não abrange o Parlamento de Hesse. Isto resulta das disposições aqui aplicáveis, nomeadamente o § 30, n.º 1, da HDSIG, que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelo Parlamento e pelos órgãos de representação local, bem como o § 112 do Regulamento interno do Parlamento de Hesse, que remete para as regras de proteção de dados do Parlamento de Hesse, contidas no anexo 4 desse regulamento interno, e para as orientações para o tratamento de informações confidenciais no âmbito do Parlamento de Hesse, contidas no anexo 2 desse regulamento interno.
- 4 De acordo com estas disposições, os documentos das petições e os seus dados devem ser mantidos confidenciais também em relação aos peticionários. O RGPD ou a Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, em vigor até 24 de maio de 2018, nada estabelecem em matéria de assuntos parlamentares.

- 5 Em 22 de março de 2013, o recorrente intentou uma ação contra a decisão de recusa de acesso no Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tribunal Administrativo de Wiesbaden). A tentativa de obter o acesso através dos ministérios envolvidos no processo de petição e de, assim, satisfazer o pedido do recorrente, fracassou. Em consequência, em 29 de julho de 2015 foi reaberto o processo, mantendo o recorrente o seu objetivo de obter acesso junto da Comissão das Petições do Parlamento de Hesse.
- 6 A recusa do acesso será admissível nos termos do § 30, n.º 1, da HDSIG, em conjugação com o § 10 das VS-Richtlinien-Landtag, caso a Comissão das Petições não esteja abrangida pelo RGPD. Em contrapartida, a ação será procedente se as disposições acima referidas não se opuserem ao pedido de acesso. Por conseguinte, o âmbito de aplicação do RGPD deve ser clarificado, em especial, o seu âmbito de aplicação material nos termos do artigo 2.º É este o objeto da primeira questão prejudicial.
- 7 No entanto, devido à organização judiciária dos tribunais administrativos na Alemanha, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no âmbito da segunda questão prejudicial, se, na realidade, é um órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º, segundo parágrafo, TFUE.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

Quanto à primeira questão

- 8 O recorrente tem, em relação ao Parlamento de Hesse, um direito de acesso nos termos do artigo 15.º do RGPD, caso a Comissão das Petições do Parlamento de Hesse esteja abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 2.º, n.º 1, do RGPD e constitua uma «autoridade» ao abrigo do artigo 4.º, n.º 7, do RGPD.
- 9 Nos termos do artigo 15.º do RGPD, todos têm, ao abrigo deste regulamento, o direito de aceder aos seus dados pessoais. Esse direito é oponível ao responsável pelo tratamento e, por conseguinte, às «autoridades» na qualidade de entidades competentes pelo tratamento de dados.
- 10 O RGPD inclui a autoridade pública ou agência na definição de responsável pelo tratamento, mas não contém uma definição expressa do conceito de autoridade. Só é feita distinção entre autoridades públicas e autoridades judiciais. Contudo, o regulamento também refere «autoridades administrativas independentes» (considerando 31) e usa outros conceitos de autoridade que, no entanto, estão todos abrangidos pelo termo genérico de «autoridade pública»: autoridades de controlo, autoridades aduaneiras, autoridades de polícia, autoridades sanitárias, autoridades de proteção de dados, autoridades de controlo da proteção de dados, organismos de regulação, autoridades de supervisão financeira e autoridades administrativas.

- 11 Não se pode recorrer ao direito dos Estados-Membros para compreender o conceito de autoridade pública ao abrigo deste regulamento. Pelo contrário, os conceitos utilizados nos atos jurídicos da União devem ser determinados de forma autónoma.
- 12 A utilização do conceito de autoridade pública pode dar-se a nível organizativo-institucional ou funcional. Recorrendo ao artigo 4.º, n.º 7, do RGPD em conjugação com o § 30, n.º 1, primeira frase, da HDSIG, pode assumir-se que, no contexto destas disposições, o conceito de autoridade pública deve ser entendido em sentido funcional, uma vez que o § 30, n.º 1, da HDSIG condiciona a aplicabilidade da HDSIG e, por conseguinte, do RGPD, à função que o Parlamento de Hesse desempenha em cada momento (função legislativa ou administrativa). Assim, são autoridades todos os organismos públicos que exercem funções de administração pública. Por conseguinte, o Parlamento de Hesse é uma autoridade pública quando realiza tarefas de administração pública.
- 13 Para além do conceito de autoridade pública, o artigo 4.º, n.º 7, do RGPD também utiliza os conceitos de «agência» e de «outro organismo». O organismo é caracterizado por uma autonomia na organização e, por conseguinte, uma independência em relação à mudança do titular de cargo, bem como pelo facto de desempenhar funções independentes em seu próprio nome. A Comissão das Petições do Parlamento de Hesse é um organismo autónomo, ou seja, uma autoridade pública em sentido jurídico-organizativo.
- 14 O fator decisivo consiste em saber se as funções do organismo são do domínio da administração pública. Não é possível fazer uma descrição positiva da administração, só se pode proceder a uma definição delimitando-a das outras funções do Estado. «Administração» é a atividade diferente da função legislativa e da função judicial. A função legislativa do Parlamento consiste em legislar, como é expressamente especificado no considerando 41 do RGPD no que diz respeito ao estabelecimento de bases jurídicas.
- 15 A função legislativa é, por conseguinte, a atividade legislativa dos órgãos legislativos, neste caso o Parlamento de Hesse, mas não a Comissão das Petições. A função de avaliação e consultoria da Comissão das Petições do Parlamento de Hesse não é uma atividade judicial nem legislativa. No entanto, a Comissão das Petições tem a faculdade de obter do poder executivo todas as informações sobre os factos que constituem a base da petição que necessite para poder tratar devidamente a petição.
- 16 O direito de petição está previsto no artigo 16.º da HV (corresponde ao artigo 17.º da GG). Deste acordo com essa disposição, através de pedidos ou reclamações, qualquer pessoa pode dirigir-se por escrito ao Parlamento, mas também a qualquer outra autoridade administrativa de Hesse; o peticionário tem direito à receção da sua petição, a uma análise do mérito do seu pedido e a uma decisão fundamentada num prazo razoável. No entanto, para além do direito de obter uma decisão, o

artigo 16.º da HV não confere qualquer direito à satisfação do objetivo prosseguido com a petição.

- 17 O facto de a Comissão das Petições ser dependente do Parlamento de Hesse e, por conseguinte, de um órgão legislativo, não conduz automaticamente à correspondente afetação da Comissão das Petições à atividade legislativa e, por conseguinte, ao Parlamento enquanto poder legislativo. O âmbito de atuação da Comissão das Petições não coincide com as funções do Parlamento de Hesse (v. artigo 116.º e segs. da HV), que lhe confere a sua característica de órgão legislativo, uma vez que a sua atividade não apresenta uma natureza vinculativa e, por outro lado, que a Comissão das Petições não tem qualquer direito de iniciativa ou de conformação. A sua intervenção depende sempre do pedido do cidadão e do conteúdo da petição. O mesmo se aplica às petições dirigidas às autoridades públicas. Nesta medida, não existe qualquer diferença no direito de petição entre as autoridades públicas e o Parlamento de Hesse.
- 18 Uma vez que não existe uma definição material geral do conceito jurídico de autoridade pública e, portanto, da administração, este deve ser determinado caso a caso. Neste contexto, deve partir-se de um entendimento amplo da administração e, por conseguinte, de um conceito abrangente de autoridade pública. Isto é corroborado pelo facto de, ao contrário da Diretiva 2003/4/CE (Diretiva relativa às informações sobre ambiente), o RGPD não excluir especificamente, no seu artigo 2.º, n.º 2, instituições que atuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos (v. Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, n.ºs 40 a 44).
- 19 Consequentemente, o objetivo do RGPD é decisivo para interpretar o conceito de «autoridade pública». Segundo o artigo 3.º, n.º 1, do RGPD, o regulamento é aplicável ao tratamento de dados pessoais no contexto da atividade do responsável pelo tratamento. A este respeito, a Comissão das Petições do Parlamento de Hesse não se distingue, de modo algum, de uma autoridade «administrativa» (autoridades de proteção de dados, autoridades de controlo da proteção de dados, organismos de regulação, autoridades de supervisão financeira) no que respeita à petição de um titular.
- 20 Com o RGPD pretende-se reforçar os direitos dos titulares e, por conseguinte, os direitos de personalidade e a autodeterminação do cidadão. Não há elementos objetivos no regime jurídico do direito de petição que permitam determinar as razões pelas quais o tratamento dos dados pessoais de um peticionário que se dirige a uma autoridade pública com uma petição, ao abrigo do artigo 16.º da HV, está sujeito a um direito de acesso pleno ao abrigo do artigo 15.º do RGPD, ao passo que uma petição à Comissão das Petições do Parlamento de Hesse não o está. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio parte do princípio de que a Comissão das Petições do Parlamento de Hesse é uma autoridade pública (organismo) na aceção do artigo 4.º, n.º 7, do RGPD. Consequentemente, não existem motivos de recusa que obstem ao acesso nos termos do artigo 15.º do RGPD. Em especial, o órgão jurisdicional de reenvio também não vê qualquer

restrição nos termos do artigo 23.º do RGPD. Na sua opinião, na fundamentação da HDSIG o legislador regional não pretendia uma restrição dos direitos do titular dos dados.

Quanto à segunda questão

- 21 De qualquer modo, o órgão jurisdicional de reenvio só pode submeter esta questão se for um «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE. No que respeita às características de um «órgão jurisdicional» referidas na jurisprudência do Tribunal de Justiça, este remete para os Acórdãos de 17 de julho de 2014, *Torresi* (C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, n.º 17), e de 6 de outubro de 2015, *Consorti Sanitari del Maresme* (C-203/14, EU:C:2015:664, n.º 17).
- 22 Tem dúvidas quanto à característica da independência. Faz referência à interpretação do requisito de independência constante da jurisprudência do Tribunal de Justiça. Segundo este último, o requisito de independência comporta dois aspetos.
- 23 O primeiro aspeto, externo, pressupõe que a instância exerça as suas funções com total autonomia, sem estar sujeita a nenhum vínculo hierárquico ou de subordinação em relação a quem quer que seja e sem receber ordens ou instruções de qualquer origem, estando assim protegida contra as intervenções ou as pressões externas suscetíveis de pôr em risco a independência de julgamento dos seus membros quanto aos litígios que lhes são submetidos (Acórdão de 16 de fevereiro de 2017, *Ramón Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, n.º 37).
- 24 O segundo aspeto, interno, está ligado ao conceito de imparcialidade e visa o igual distanciamento em relação às partes no litígio e aos seus interesses respetivos, tendo em conta o objeto deste. Este aspeto exige o respeito da objetividade e a inexistência de qualquer interesse na resolução do litígio que não seja a estrita aplicação da regra de direito (Acórdão de 16 de fevereiro de 2017, *Ramón Margarit Panicello*, C-506/15, EU:C:2017:126, n.º 38).

Quanto ao primeiro aspeto

- 25 No que diz respeito ao primeiro aspeto, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto ao facto de os tribunais estarem hierarquicamente relacionados e, conseqüentemente, subordinados ao Ministério da Justiça, ainda que os tribunais não recebam quaisquer ordens ou instruções de nenhum organismo.
- 26 O órgão jurisdicional de reenvio remete para a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à independência das autoridades de controlo no âmbito da proteção de dados, segundo a qual deve ser omitida qualquer influência externa, incluindo a influência direta ou indireta (do Estado ou dos Estados federados) (v. Acórdão de 9 de março de 2010, *Comissão/Alemanha*, C-518/07, EU:C:2010:125, n.º 19, bem como os n.ºs 28, 30, 34, 36). O órgão jurisdicional de reenvio considera que isso também deve ser aplicável aos tribunais. Também estes não devem estar sujeitos a

qualquer influência ou instruções no exercício das suas funções. Isto aplica-se não só à própria função judicial (processo de decisão), mas também ao processo conducente à decisão judicial; ou seja, à organização dos tribunais, aos procedimentos e à tecnologia utilizada, etc.

- 27 Tal não é o caso: a organização externa e interna é definida pelo ministério através do Geschäftsordnung für die Gerichte und Staatsanwaltschaften (Regulamento interno dos tribunais e do Ministério Público) e de outros atos jurídicos. O ministério determina, com um prestador de serviços central, o Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (Central de tratamento de dados de Hesse, a seguir «HZD»), os meios de comunicação (telefone, fax, Internet e outros) e o equipamento informático com o denominado «HessenPC», concebido para a administração. Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, isto significa que a administração pode, em última análise, aceder a todos os dados dos órgãos jurisdicionais, mesmo que eventualmente não o faça na prática. Por conseguinte, os órgãos jurisdicionais não dispõem da independência que lhes permitiria desempenhar as suas funções sem qualquer influência externa.
- 28 Contudo, não se pode excluir que os órgãos jurisdicionais que, com exceção do «juiz independente», fazem parte da Administração Pública geral e que, portanto, dependem do Governo do respetivo Estado federado, não possam atuar de forma objetiva quando interpretam e aplicam normas nacionais e europeias. Tal fica desde logo demonstrado pelo facto de, contrariamente ao disposto no RGPD, os órgãos jurisdicionais não terem qualquer controlo independente em matéria de proteção de dados, uma vez que a parte essencial do tratamento de dados é pré-estabelecida pelo ministério, a saber, pela Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (Unidade de informática do poder judicial de Hesse, que é uma autoridade central no âmbito da competência do Ministério da Justiça) ou pela HZD, sem qualquer influência efetiva por parte dos tribunais (v. considerando 20 do RGPD). Tal deve-se ao facto de a atividade judicial não ser efetuada apenas pela decisão a proferir, antes referindo-se a todo o processo judicial, desde a receção de uma ação/petição até à resolução através da notificação da decisão/despacho.
- 29 O mero risco de influência política nos órgãos jurisdicionais (através do equipamento, da afetação do pessoal, etc., por parte do Ministério da Justiça) pode conduzir a um risco de influência sobre as decisões dos órgãos jurisdicionais. Por exemplo, uma estatística sobre a carga de trabalho conduzida pelo ministério pode gerar uma «pressão de resolução». Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, essas estatísticas sobre a carga de trabalho pouco dizem da carga de trabalho efetiva dos tribunais, uma vez que os prazos médios para proferir as decisões judiciais são definidos pelo próprio ministério, e determinados procedimentos que também devem ser tidos em conta, não estão sequer incluídos nas estatísticas.

Quanto ao segundo aspeto

- 30 Quanto ao segundo aspeto, observa-se que a situação constitucional nacional apenas garante a independência funcional do poder judicial, mas não a independência institucional dos órgãos jurisdicionais. Isto reflete-se no facto de os juízes - e, por conseguinte, também o juiz do órgão jurisdicional de reenvio - serem nomeados e promovidos pelo Ministro da Justiça de Hesse (§ 3 da HRiG), a sua avaliação é regulada pelo Ministério da Justiça de Hesse (§ 2b da HRiG) e, além disso, é aplicável aos juízes o regime jurídico da função pública.
- 31 Nos termos do § 18 do VwGO («juízes temporários»), para cobrir uma necessidade temporária de pessoal, um funcionário permanente habilitado para o exercício das funções judiciais pode ser nomeado juiz temporário por um período de pelo menos dois anos que, no entanto, não pode exceder a duração do seu mandato principal. Posteriormente, esse funcionário regressa à administração. Pretende-se, assim, colmatar, nos tribunais administrativos de primeira instância, em situações excecionais, a elevada necessidade temporária de pessoal com respeito pela Constituição. Neste caso, o juiz temporário pode também ser oriundo de uma autoridade que normalmente comparece em tribunal como parte recorrida.
- 32 No entanto, no que diz respeito à independência, deve igualmente ter-se em conta a forma como os membros de um tribunal são nomeados (v., nomeadamente, Acórdão do TEDH de 18 de julho de 2013, Maktouf e Damjanovic/Bósnia-Herzegovina, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208). É questionável que assim seja no caso dos juízes temporários.
- 33 Por conseguinte, coloca-se a questão de saber se os juízes nomeados e promovidos pelo Ministro da Justiça, que também decidem sobre o tratamento dos seus dados pessoais no que diz respeito à publicação dos seus dados de contacto (embora apenas no Estado de Hesse), têm, pelo menos nos procedimentos em que o Ministério da Justiça de Hesse é parte, total independência e podem decidir sem qualquer influência, ainda que seja apenas por se terem candidatado a um cargo de grau superior que será, em última instância, decidido pelo Ministério da Justiça. Neste caso, na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, não pode ser aplicável algo distinto do que o que foi decidido em relação à Diretiva 95/46/CE no que se refere às autoridades de controlo da proteção de dados – pelo contrário, os critérios estabelecidos na decisão relativa a uma autoridade pública devem ser aplicáveis ao poder judicial e, por conseguinte, aos órgãos jurisdicionais (v., neste sentido, Conclusões do advogado-geral M. Bobek, C-530/16, EU:C:2018:29, n.ºs 32 e segs.).
- 34 Os órgãos jurisdicionais só são funcionalmente independentes, na medida em que os seus juízes sejam independentes e estejam sujeitos apenas à lei (artigo 126.º da HV). Além disso, os juízes, e sobretudo os órgãos jurisdicionais, estão sujeitos a influências externas. O Ministério da Justiça decide, nomeadamente, o número de juízes e o número de lugares em cada órgão jurisdicional, bem como o número de pessoal não judicial dos órgãos jurisdicionais. Decide igualmente quanto ao

equipamento dos órgãos jurisdicionais, incluindo o sistema informático e as aplicações.

- 35 No entanto, a independência funcional dos juízes não é, por si só, suficiente para proteger um órgão jurisdicional de qualquer influência externa. A independência não visa apenas excluir a influência direta, sob a forma de instruções, mas também garantir que estão ao abrigo de uma influência externa, quer seja direta ou indireta, suscetível de orientar as decisões do órgão jurisdicional (v., neste sentido, Acórdão do Tribunal de Justiça, de 16 de outubro de 2012, Comissão/Áustria, C-614/10, EU:C:2012:631, n.^{os} 41 a 43).

DOCUMENTO DE TRABALHO