

Mål C-245/20**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

29 maj 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Rechtbank Midden-Nederland (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

29 maj 2020

Klagande:

X

Z

Motpart:

Autoriteit Persoonsgegevens

Saken i det nationella målet

Det nationella målet rör huruvida Autoriteit Persoonsgegevens (nedan kallad personuppgiftsmyndigheten), i egenskap av nederländsk tillsynsmyndighet i den mening som avses i artikel 55 i den allmänna dataskyddsförordningen (nedan kallad dataskyddsförordningen), är behörig att avgöra huruvida det är förenligt med dataskyddsförordningen att Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Raad van State, nedan kallad Raad van State) ger journalister tillgång till inlagor.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

För att kunna avgöra det nationella målet har det betydelse huruvida journalisters tillgång till inlagor omfattas av Raad van States dömande verksamhet. Personuppgiftsmyndigheten är nämligen inte behörig att utöva tillsyn över domstolar som behandlar personuppgifter som en del av sin dömande verksamhet.

Frågan är således vad som ska förstås med ”dömande verksamhet” i den mening som avses i artikel 55.3 i dataskyddsförordningen.

Frågor som hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 55.3 i förordning 2016/679 tolkas så, att med ”domstolar som behandlar personuppgifter i sin dömande verksamhet” kan avses en domstol som ger tillgång till inlagor innehållande personuppgifter genom att översända kopior av dessa inlagor till en journalist, på det sätt som beskrivs i förevarande beslut om hänskjutande?

1a. Har det för svaret på denna fråga betydelse huruvida den nationella tillsynsmyndighetens kontroll av denna typ av behandling av uppgifter påverkar domstolens oberoende prövning i konkreta mål?

1b. Har det för svaret på denna fråga betydelse att den nationella domstolen anser att arten av och syftet med behandlingen av uppgifterna är att informera en journalist för att underlätta dennes rapportering från den offentliga förhandlingen i en rättsprocess och på så sätt tillgodose intresset av offentlighet och insyn i rättskipningen?

1c. Har det för svaret på denna fråga betydelse att behandlingen av uppgifterna uttryckligen grundas på nationell rätt?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, 2003, s. 26): artikel 2.2

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1): skäl 20 och artiklarna 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33, 34 och 55

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 2016, s. 89): skäl 80.

Anförda nationella bestämmelser

Algemene wet bestuursrecht (den allmänna förvaltningslagen, nedan kallad Awb): artiklarna 6.5, 7.1a, 8.62, 8.78 och 8.79

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 Den 30 oktober 2018 inleddes Raad van States prövning av det överklagande som Z ingett inom ramen för en förvaltningsrättslig tvist med borgmästaren i Utrecht. X uppträdde, såsom i förevarande mål, som ombud för Z. Efter förhandlingen tilltalades Z i X:s närvaro av en person som påstod sig vara journalist. X konstaterade vid samtalet att denna person förfogade över handlingar i målet. På en direkt fråga uppgav personen att han hade fått tillgång till dessa handlingar tack vare den rätt till handlingar i målet som Raad van State har gett journalister.
- 2 X skrev samma dag till ordföranden för avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Raad van State för att få klarhet i huruvida det stämmer att tillgång ges till rättegångshandlingar, och om så är fallet till vem, och huruvida kopior görs med Raad van States personals vetskap eller samtycke.
- 3 Genom en skrivelse av den 21 november 2018 gav ordföranden X följande svar:

”Kommunikationsavdelningen förser medierna med information om förhandlingarna. Den gör detta genom att på sin webbplats publicera dagordningen för pressen och genom att varje förhandlingsdag lämna ut information till de journalister som för tillfället befinner sig i byggnaden för att bevaka förhandlingarna. Förhandlingsinformationen består av en kopia av överklagandet och svarsskrivelsen, och om det rör sig om ett överklagande till en högre instans domstolens avgörande i lägre instans. ... De handlingar som lämnas ut innehåller samma uppgifter som journalisterna kommer att höra vid förhandlingen. Kopiorna är tillgängliga först samma dag som förhandlingen. ... Information varken skickas till eller delas med medierna, och pappersversionen av handlingarna finns tillgänglig samma dag som förhandlingen och kan därför inte avlägsnas från byggnaden och tas hem. ... Efter förhandlingsdagens slut ska kommunikationsavdelningens personal förstöra kopiorna.”
- 4 X och Y ansökte därefter om tvångsåtgärder mot personuppgiftsmyndigheten.
- 5 Personuppgiftsmyndigheten förklarade sig inte behörig att vidta tvångsåtgärder mot avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Raad van State och överlämnade ansökningarna om tvångsåtgärder till AVG-commissie bestuurrechtelijke colleges (kommittén för förvaltningsdomstolars efterlevnad av dataskyddsförordningen, nedan kallad dataskyddsförordningskommittén). Dataskyddsförordningskommittén inrättades av ordföranden för avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Raad van State och av ledningen för Centrale Raad van Beroep och College van Beroep voor het bedrijfsleven för att ge dessa

domstolar råd om handläggningen av klagomål avseende den rätt till skydd för privatlivet som fastställs i dataskyddsförordningen och för att bedöma huruvida behandlingen av en klagandes personuppgifter strider mot dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningskommittén överlämnade ansökningarna om tvångsåtgärder till ordföranden för avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Raad van State, som uppfattade dem som en invändning mot hans skrivelse av den 21 november 2018.

- 6 Efter ett yttrande från dataskyddsförordningskommittén skärpte Raad van State sin policy för tillgång till handlingar. På Raad van States webbplats står nu bland annat följande att läsa:

”Raad van States kommunikationsavdelning ger journalister tillgång till innehållet i förhandlingar endast på förhandlingsdagen. Förhandlingsinformationen består av en kopia av överklagandet och svarsskrivelsen, och om det rör sig om ett överklagande till en högre instans även domstolens avgörande i lägre instans. Dessa handlingar innehåller samma uppgifter som journalisterna får höra om de närvarar vid förhandlingen. Information varken skickas till eller delas med medierna i förväg. Handlingarna kan endast konsulteras av de journalister som befinner sig i Raad van States lokaler på förhandlingsdagen. Handlingarna får inte avlägsnas från byggnaden. Journalisterna får inte heller på något sätt kopiera dem för eget bruk. Efter förhandlingsdagens slut förstör kommunikationsavdelningen kopiorna.”

- 7 Raad van States policy för journalisters tillgång till handlingar har fått till följd att tredje man, det vill säga personer som inte är parter i målet, har fått tillgång till personuppgifter rörande parterna i målet och deras eventuella ombud. Ett överklagande av en dom i lägre instans ska enligt artikel 6.5 Awb innehålla klagandens namn och adress. På samma sätt innehåller ett ombuds brevpapper i allmänhet flera identifierbara personuppgifter. Det är dessutom troligt att innehållet i inlagorna innehåller en eller flera (särskilda) personuppgifter rörande klaganden och/eller andra personer, såsom uppgifter om tidigare brottmålsdomar, företagsinformation eller medicinsk information.
- 8 I förevarande fall har den omständigheten att Z har ingett inlagor i målet lett till att X:s och Y:s personuppgifter har behandlats, däribland Z:s namn och adress och X:s personnummer.
- 9 För Rechtbank Midden-Nederland är det ostridigt att X och Y inte gett sitt samtycke till att inlagorna lämnades ut, att de inlagor som journalisten hade tillgång till inte hade anonymiserats och att de innehöll sakuppgifter avseende det mål som Z är part i, däribland ett flertal personuppgifter.
- 10 Av det yttrande som dataskyddsförordningskommittén har lämnat framgår att journalisterna vid tidpunkten för händelsen den 30 oktober 2018 på begäran kunde erhålla en kopia av inlagorna, men att de var tvungna att lämna tillbaka dessa när de lämnade Raad van States lokaler.

- 11 X och Y begärde omprövning av de ovan i punkt 5 nämnda besluten från personuppgiftsmyndigheten. Personuppgiftsmyndigheten fann vid omprövning inte skäl att ändra det tidigare beslutet avseende X. Z:s begäran om omprövning översändes i enlighet med artikel 7.1a Awb direkt till Rechtbank Midden-Nederland. X överklagade omprövningsbeslutet till Rechtbank Midden-Nederland (nedan kallad rechtbank).

Parternas huvudargument

- 12 X och Y har grundat sina ansökningar om tvångsåtgärder på den omständigheten att Raad van State har åsidosatt en mängd bestämmelser i dataskyddsförordningen (artiklarna 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33 och 34) genom att ge journalister tillgång till inlagor. X och Y anser att personuppgiftsmyndigheten, i egenskap av nationell tillsynsmyndighet, är behörig att utöva tillsyn över behandlingen av uppgifter och är behörig att vidta tvångsåtgärder mot Raad van State.
- 13 Personuppgiftsmyndigheten har gjort gällande att den saknar behörighet att med stöd av artikel 55.3 i dataskyddsförordningen utöva tillsyn över domstolarnas behandling av personuppgifter. För att säkerställa domstolsväsendets oberoende när det utövar sin rättskipande [dömande] verksamhet bör det enligt skäl 20 vara möjligt att anförtro tillsynen över sådan behandling av uppgifter till särskilda organ inom medlemsstaternas rättsväsen. Raad van States policy för tillgång till handlingar, som har insyn och offentlighet i enskilda ärenden som mål, utgör enligt personuppgiftsmyndigheten en del av denna dömande verksamhet.
- 14 Begreppet dömande verksamhet bör enligt personuppgiftsmyndigheten ges en vid tolkning. Den har därför hänvisat till förarbetena till dataskyddsförordningen. Det ursprungliga förslaget till en allmän dataskyddsförordning (KOM (2012) 11 slutlig) innehöll i skäl 99 ett avsnitt som enligt personuppgiftsmyndigheten talade för en mer restriktiv tolkning: ”Detta undantag bör dock vara strikt inskränkt till genuint rättsliga verksamheter i domstolsmål och inte vara tillämpligt på övriga verksamheter där domare i enlighet med nationell lagstiftning kan medverka”. Att detta avsnitt ströks i den slutliga versionen av detta skäl visar enligt personuppgiftsmyndigheten att unionslagstiftaren förespråkar en vid tolkning av det undantag som föreskrivs i artikel 55.3 i dataskyddsförordningen.
- 15 En definition av begreppet dömande verksamhet som endast tar hänsyn till frågan huruvida behandlingen av personuppgifter har en direkt inverkan på domstolens prövning av ett konkret mål skulle enligt personuppgiftsmyndigheten emellertid vara alltför begränsad i rättsligt hänseende. Enligt personuppgiftsmyndigheten beror frågan huruvida en behandling kan hänföras till dömande verksamhet inom ramen för en rättsprocess även på arten av och syftet med behandlingen. Personuppgiftsmyndigheten anser att utlämnande av inlagor till journalister uppfyller målet om offentlighet och insyn i rättskipningen och främjar allmänhetens förtroende för rättskipningen. Offentlighet ska således betraktas som

en grundläggande pelare i den demokratiska rättsstaten som är oupplösligt förbunden med den dömande verksamheten.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 16 Rechtbank betraktar tillgång till inlagor och (tillfälligt) tillhandahållande av kopior av dessa inlagor som behandling av personuppgifter i den mening som avses i artikel 4.2 i dataskyddsförordningen.
- 17 Rechtbank konstaterar att begreppet ”utövandet av sin dömande verksamhet” inte definieras i dataskyddsförordningen. Rechtbank övertygas inte av personuppgiftsmyndighetens argumentation i punkt 14. För det första eftersom det rör sig om ett e contrario-resonemang, som måste präglas av återhållsamhet. För det andra har personuppgiftsmyndigheten inte förklarat varför detta avsnitt inte togs med i den slutliga texten. Detta framgår inte heller av förarbetena till dataskyddsförordningen. Enligt Rechtbank går det i detta skede inte att dra några slutsatser enbart av den omständigheten att detta avsnitt har fallit bort under förfarandets gång.
- 18 Rechtbank medger att skäl 80 i den slutliga versionen av direktiv 2016/680 innehåller ett liknande avsnitt. Rechtbank anser emellertid att denna skillnad inte föranleder någon annan bedömning.
- 19 Rechtbank har inte heller i EU-domstolens rättspraxis funnit några anvisningar om hur begreppet dömande verksamhet ska tolkas. Däremot har ett mål som har samband med förevarande mål nu anhängiggjorts vid domstolen, nämligen en begäran om förhandsavgörande från High Court (Irland) i målet Friends of the Irish Environment (C-470/19). I det målet ställdes frågan huruvida kontrollen av tillgången till domstolshandlingar i samband med ett förfarande där slutlig dom har meddelats ska anses vara att handla i egenskap av dömande myndighet. För att besvara denna fråga krävs därför en tolkning av begreppet dömande myndighet i artikel 2.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.

Domstolens oberoende prövning

- 20 Rechtbank anser vidare att det är viktigt att slå fast att utlämningen av inlagor till journalister inte sker efter ett individuellt beslut av den domstol som prövar målet, utan är en följd av Raad van States policy på området. Denna policy har fastställts av ordföranden för avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Raad van State och omfattar ett stort antal ärenden som behandlas av denna domstol. Vilka personuppgifter som ska göras tillgängliga för journalister fastställs inte i varje enskilt fall.
- 21 Som framgår av skäl 20 i dataskyddsförordningen syftar undantaget i artikel 55.3 i dataskyddsförordningen till att säkerställa domstolsväsendets oberoende när det

utför sin dömande verksamhet, inbegripet när det fattar beslut. Personuppgiftsmyndigheten har således rätt den hävdar att ska avstå från att blanda sig i bedömningen i sak i rättsprocesser, eftersom beslutsfattandet i rättsprocesser hör till den dömande verksamheten. Ur detta perspektiv skulle man kunna säga att ingen dömande verksamhet utövas om den nationella tillsynsmyndighetens kontroll inte påverkar en domstols oberoende prövning i ett konkret mål. Rechtbank påpekar dessutom att det av ordalydelsen i skäl 20 kan utläsas att begreppet dömande verksamhet, på grund av ordet ”inbegripet”, går utöver själva beslutsfattandet. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende hänvisat till punkt 44 i domen av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), i vilken EU-domstolen inom ramen för domstolarnas oavhängighet betonar oberoende prövning i konkreta mål.

- 22 Rechtbank anser att den nationella tillsynsmyndighetens bedömning av huruvida behandlingen av uppgifter inom ramen för Raad van States policy för journalisters tillgång till handlingar är förenlig med dataskyddsförordningen inte påverkar domstolens oberoende prövning i konkreta mål. Den behandling av uppgifter som utförs inom ramen för policyn för tillgång till handlingar ska således inte anses utgöra dömande verksamhet. Rechtbank vill därför också att EU-domstolen ska uttala sig om huruvida det vid tolkningen av begreppet dömande verksamhet ska tas hänsyn till den direkta eller indirekta inverkan som kontrollen av behandlingen av uppgifterna får för domstolens prövning i konkreta mål.

Behandlingens art och syfte

- 23 Enligt Rechtbank spelar journalistiken onekligen en viktig roll för att säkerställa offentlighet och insyn i rättskipningen och utgör även en grundförutsättning för var och ens grundläggande rätt till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol. Raad van States syfte med att ge journalister tillgång till inlagor är att underlätta offentlig rapportering från rättsprocesser, vilket främjar offentlighet och insyn i rättskipningen. Genom att före förhandlingen ta del av inlagorna kan en journalist följa förhandlingen på ett bättre sätt och följaktligen rapportera bättre i medierna. Å andra sidan kan journalisten upptäcka personuppgifter i inlagorna som inte har diskuterats vid förhandlingen, till exempel ett ombuds personnummer, såsom i förevarande mål. Rechtbank vill därför att EU-domstolen uttalar sig om huruvida det mål som Raad van State eftersträvar med sin behandling av uppgifter även är avgörande för bedömningen av huruvida det rör sig om dömande verksamhet.

Ingen rättslig grund

- 24 Rechtbank konstaterar slutligen att det inte finns någon nationell rättslig grund som gör det möjligt att ge tillgång till och (tillfälligt) tillhandahålla kopior av inlagor till journalister. I Awb föreskrivs att en offentlig förhandling ska hållas (artikel 8.62.1) och att domstolens avgörande ska meddelas offentligt (artikel 8.78). I artikel 8.79.2 Awb anges dessutom att inte enbart parterna utan även andra personer kan erhålla kopior av eller utdrag ur domen eller protokoll

från det muntliga avkunnandet av domen. Varken Awb eller någon annan lagstiftning innehåller emellertid någon bestämmelse om tillhandahållande av inlagor till andra personer än parterna i målet. Rechtbank utesluter inte att detta är en relevant omständighet. Den frågar sig om det är möjligt att kvalificera behandlingen av uppgifter som dömande verksamhet om det inte finns någon uttrycklig rättslig grund för behandlingen, utan denna kvalificering grundar sig på Raad van States uppfattning av sin roll som domstol i ett demokratiskt samhälle. Rechtbank vill därför även att EU-domstolen ska klargöra huruvida det har betydelse att det saknas rättslig grund för att ge journalister tillgång till inlagor.

ARBETSDOKUMENT