

Anonymiseret version

Oversættelse

C-481/21-1

Sag C-481/21

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

4. august 2021

Forelæggende ret:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tyskland)

Afgørelse af:

30. juli 2021

Sagsøger:

TX

Sagsøgt:

Bundesrepublik Deutschland

[Udelades]

VERWALTUNGSGERICHT WIESBADEN

KENDELSE

I forvaltningssagen

TX,

[udelades]

sagsøger

[udelades]

mod

DA

Bundesrepublik Deutschland,
repræsenteret ved Bundeskriminalamt Wiesbaden (forbundskriminalpolitiet i
Wiesbaden, Tyskland),
[udelades]

sagsøgt

vedrørende

databeskyttelsesret

har Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsdomstolen i Wiesbaden,
Tyskland) – 6. afdeling – [udelades]

[udelades]

[udelades] den 30. juli 2021 afsagt følgende kendelse:

I. Sagen udsættes.

**II. Den Europæiske Unions Domstol forelægges i henhold til artikel 267
TEUF følgende præjudicielle spørgsmål:**

- 1) **Skal artikel 15, stk. 3 og 1, sammenholdt med artikel 14, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT 2016 L, s. 119, herefter »direktiv 2016/680«), set i lyset af artikel 54 i direktiv 2016/680, fortolkes således, at denne bestemmelse tillader en national ordning,**
 - a) **hvorefter det i tilfælde af et fælles ansvar for en databehandling ikke er et krav, at der oplyses om det organ, som er den egentlige dataansvarlige for de opbevarede oplysninger, og**
 - b) **som desuden tillader, at en ret ikke gives nogen materiel begrundelse for afslaget på indsigt?**
- 2) **Såfremt spørgsmål 1a og 1b skal besvares bekræftende, er artikel 15, stk. 3 og 1, i direktiv 2016/680 da forenelig med adgangen til effektive retsmidler i henhold til chartrets artikel 47, selv om retten derved berøves muligheden for**
 - a) **i overensstemmelse med de nationale processuelle regler i en procedure bestående af flere trin at addicere den anden**

berørte og reelt dataansvarlige myndighed, som skal give sin tilslutning til, at der gives indsigt, og

- b) at foretage en materiel kontrol af, om betingelserne for at give afslag på indsigt er opfyldt og er blevet anvendt korrekt af den myndighed, der har givet afslag på indsigt?**
- 3) Udgør afslaget på indsigt og dermed på et effektivt retsmiddel i henhold til chartrets artikel 47 et ulovligt indgreb i erhvervsfriheden i henhold til chartrets artikel 15, når de opbevarede oplysninger anvendes til at udelukke en registreret fra en ønsket beskæftigelse på grund af en formodet sikkerhedsrisiko[?]**

Præmisser

I.

- 1 Sagsøgeren har anmodet om indsigt i de oplysninger vedrørende den pågældende, som opbevares hos sagsøgte i INPOL-systemet. INPOL-systemet er en fælles foranstaltning i henhold til artikel 21 i direktiv 2016/680, for hvilken Bundeskriminalamt (herefter også »BKA«) er ansvarlig i sin egenskab af centralt organ [§ 2, stk. 3, i Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (lov om forbundskriminalpolitiet og samarbejdet mellem forbundsstaten og delstaterne i kriminalpolitianliggender, Bundeskriminalamtgesetz, herefter »BKAG«) – politiets fælles informationsnetværk]. Inden for rammerne af politiets informationsnetværk påhviler databeskyttelsesansvaret for lovligheden af indsamlingen, lovligheden af indlæsningen og for, at de oplysninger, der opbevares ved det centrale organ (dvs. BKA), er korrekte eller aktuelle, de organer, som direkte indlæser oplysningerne i INPOL-systemet. I denne forbindelse skal det dataansvarlige organ kunne identificeres (BKAG's § 31, stk. 2). Foruden den registreredes rettigheder i henhold til §§ 57 og 58 i Bundesdatenschutzgesetz (forbundsloven om databeskyttelse, herefter »BDSG«) gælder der for behandlingen i politiets informationsnetværk den særlige omstændighed, at Bundeskriminalamt for så vidt angår oplysninger, som behandles i politiets informationsnetværk (her INPOL), meddeler oplysningerne i henhold BKAG's § 57 *efter tilslutning fra* det organ, som bærer databeskyttelsesansvaret i henhold til § 31, stk. 2 (BKAG's § 84, stk. 1, første punktum).
- 2 I den foreliggende sag blev sagsøgeren sikkerhedstjekket i forbindelse med en ansøgning om en stilling som kontrollør på en musikfestival. Ved sikkerhedstjekket fremkom der et »hit« vedrørende sagsøgeren, hvilket havde til følge, at han fik afslag på sin ansøgning. Derefter anmodede sagsøgeren om indsigt i de oplysninger, der opbevares om ham i INPOL-systemet. Bundeskriminalamt gav delvis indsigt vedrørende et tilfælde af farlig legemsbeskadigelse af 24. marts 2017 [udelades]. På foranledning af sagsøgerens

forespørgsel i forbindelse med en klagesag på baggrund af den delvise indsigt blev denne dato angiveligt slettet igen i INPOL-systemet af Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (kriminalpolitimyndigheden i delstaten Nordrhein-Westfalen) som dataansvarligt organ. Ifølge en skrivelse fra den administrative myndighed, Landrat, i dens egenskab af lokal politimyndighed i Herford af 29. juli 2020 er fristen for undersøgelse med henblik på sletning derimod den 31. maj 2027.

- 3 Derudover blev det meddelt sagsøgeren, at der også blev opbevaret andre oplysninger om ham. Konklusionen på en afvejning af den generelle interesse i indsigt i de oplysninger, der opbevares vedrørende sagsøgeren, og det opbevarende organs interesse i hemmeligholdelse af de ovennævnte oplysninger var, at sagsøgerens interesse i at blive informeret i det konkrete tilfælde måtte vige. Det blev endvidere anført, at afslaget ikke krævede yderligere begrundelse.
- 4 Den 3. april 2021 anlagde sagsøgeren søgsmål ved den forelæggende ret til prøvelse af Bundeskriminalamts afgørelse af 3. juni 2020, sådan som denne fremgår af klageafgørelsen af 2. marts 2021. Under retssagen og i retsmødet den 20. juli 2021 nægtede Bundeskriminalamt også at afgive en erklæring om det dataansvarlige organ over for retten. På trods af en udtrykkelig opfordring fra rettens side oplyste BKA ikke herom. BKA's repræsentant erklærede i retsmødet kun, at BKA ikke var dataejer. Både under forberedelsen af retsmødet og i retsmødet blev det, på trods af rettens spørgsmål, ligeledes nægtet og afslået at begrunde, hvorfor der ikke kunne gives indsigt i de oplysninger, der opbevares af dette ukendte organ. Som begrundelse blev der alene henvist til den farlige legemsbeskadigelse, som efter sigende havde et politisk motiv, og som angiveligt i mellemtiden var blevet slettet. Der blev imidlertid heller ikke givet yderligere nærmere oplysninger herom.

II.

1. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)

5 Chartrets artikel 8

Beskyttelse af personoplysninger

1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende.
2. Disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag. Enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende, og til berigtigelse heraf.

3. Overholdelsen af disse regler er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol.

6 Chartrets artikel 15

Erhvervsfrihed og ret til at arbejde

1. Enhver har ret til at arbejde og til at udøve et frit valgt eller accepteret erhverv.
2. Enhver unionsborger har frihed til at søge beskæftigelse, arbejde, etablere sig og levere tjenesteydelser i alle medlemsstaterne.
3. Tredjelandstatsborgere, der har tilladelse til at arbejde på medlemsstaternes område, har ret til samme arbejdsvilkår som unionsborgere.

7 Chartrets artikel 47

Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol

1. Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.
2. Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret.
3. Der ydes retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse.

8 Chartrets artikel 52

Rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper

1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.
2. De rettigheder, der anerkendes i dette charter, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt deri.
3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder

og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

4. I det omfang dette charter anerkender grundlæggende rettigheder, således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, skal disse rettigheder fortolkes i harmoni med disse traditioner.
5. De bestemmelser i dette charter, der indeholder principper, kan gennemføres ved lovgivningsmæssige retsakter og gennemførelsesretsakter vedtaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og ved retsakter vedtaget af medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, under udøvelse af deres respektive kompetencer. De kan kun påberåbes over for en domstol i forbindelse med fortolkning af sådanne retsakter og kontrol af disses lovmedholdelighed.
6. Der tages fuldt hensyn til national lovgivning og praksis som angivet i dette charter.
7. Unionens og medlemsstaternes domstole tager behørigt hensyn til de forklaringer, der er udarbejdet som en vejledning ved fortolkningen af dette charter.

9 Chartrets artikel 54

Forbud mod misbrug af rettigheder

Intet i dette charter må fortolkes, som om det medførte ret til at inkludere sig på en aktivitet eller udføre en handling med sigte på at tilintetgøre de rettigheder og friheder, der er anerkendt i dette charter, eller at begrænse disse rettigheder og friheder i videre omfang, end der er hjemmel for i dette charter.

2. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA

10 Artikel 15 i direktiv 2016/680 – Begrænsninger af indsigtsretten

1. Medlemsstaterne kan vedtage lovgivningsmæssige foranstaltninger, der helt eller delvis begrænser den registreredes ret til indsigt, i det omfang og så længe en sådan delvis eller fuldstændig begrænsning udgør en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund under behørigt hensyn til den berørte fysiske persons grundlæggende rettigheder og legitime interesser for at:

- a) undgå, at der lægges hindringer i vejen for officielle eller retlige undersøgelser, efterforskninger eller procedurer
 - b) undgå at skade forebyggelsen, afsløringen, efterforskningen eller retsforfølgningen af strafbare handlinger eller fuldbyrdelsen af strafferetlige sanktioner
 - c) beskytte den offentlige sikkerhed
 - d) beskytte statens sikkerhed
 - e) beskytte andres rettigheder og friheder.
2. Medlemsstaterne kan vedtage lovgivningsmæssige foranstaltninger for at fastsætte de kategorier af behandling, som helt eller delvis er omfattet af stk. 1, litra a)-e).
3. I de i stk. 1 og 2 omhandlede tilfælde fastsætter medlemsstaterne bestemmelser om, at den dataansvarlige uden unødigt forsinkelse skal give den registrerede skriftlig meddelelse om ethvert afslag på indsigt i personoplysninger eller begrænsning af indsigten og om begrundelsen for afslaget eller begrænsningen. En sådan meddelelse kan udelades, hvis sådanne oplysninger ville være til skade for et af formålene i stk. 1. Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at den dataansvarlige skal underrette den registrerede om muligheden for at indgive klage til en tilsynsmyndighed eller adgangen til retsmidler.
4. Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at den dataansvarlige skal dokumentere den faktiske eller retlige begrundelse, som afgørelsen hviler på. Disse oplysninger stilles til rådighed for tilsynsmyndighederne.

11 Artikel 21 i direktiv 2016/680 – Fælles dataansvarlige

1. Medlemsstaterne fastsætter, hvis to eller flere dataansvarlige i fællesskab fastlægger formålene med og hjælpemidlerne til behandling, bestemmelser om, at de skal være fælles dataansvarlige. De fastsætter på en gennemsigtig måde deres respektive ansvar for overholdelse af dette direktiv, navnlig hvad angår udøvelsen af den registreredes rettigheder og deres respektive forpligtelser til at fremlægge de oplysninger, der er omhandlet i artikel 13, ved hjælp af en ordning mellem dem, medmindre og i det omfang de dataansvarliges respektive ansvar er fastlagt i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som de dataansvarlige er underlagt. I ordningen udpeges kontaktpunktet for de registrerede. Medlemsstaterne kan udpege den af de fælles dataansvarlige, der kan fungere som fælles kontaktpunkt for de registrerede, når disse udøver deres rettigheder.
2. Uanset udformningen af den ordning, der er omhandlet i stk. 1, kan medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at den registrerede kan udøve sine

rettigheder i medfør af de bestemmelser, der vedtages i henhold til dette direktiv, med hensyn til og over for den enkelte dataansvarlige.

12 Artikel 54 i direktiv 2016/680 – Adgang til effektive retsmidler over for en dataansvarlig eller databehandler

Uden at det berører andre tilgængelige administrative eller udenretslige klageadgange, herunder retten til at indgive klage til en tilsynsmyndighed i henhold til artikel 52, fastsætter medlemsstaterne bestemmelser om, at en registreret skal have adgang til effektive retsmidler, hvis vedkommende finder, at vedkommendes rettigheder fastsat i bestemmelser, der er vedtaget i henhold til dette direktiv, er blevet krænket som følge af behandling af vedkommendes personoplysninger i strid med dette direktiv.

Betragtninger til direktiv 2016/680

- 13 (44) Medlemsstaterne bør have beføjelse til at vedtage lovgivningsmæssige foranstaltninger, der udsætter, begrænser eller afskærer meddelelse af oplysninger til de registrerede eller helt eller delvis begrænser deres ret til indsigt i oplysningerne, i det omfang og så længe en sådan foranstaltning udgør en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund under behørigt hensyn til den berørte fysiske persons grundlæggende rettigheder og legitime interesser, for at undgå, at der lægges hindringer i vejen for officielle eller retlige undersøgelser, for at undgå, at forebyggelsen, efterforskningen, afsløringen eller retsforfølgningen af strafbare handlinger skades, eller af hensyn til fuldbyrdelsen af strafferetlige sanktioner, for at beskytte den offentlige sikkerhed eller statens sikkerhed eller for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder. Den dataansvarlige bør gennem en konkret og individuel undersøgelse af de enkelte tilfælde vurdere, hvorvidt indsigtsretten helt eller delvis bør begrænses.
- 14 (45) Ethvert afslag på eller begrænsning af indsigt bør i princippet meddeles den registrerede skriftligt og omfatte de faktuelle eller retlige årsager til afgørelsen.
- 15 (46) Enhver begrænsning af den registreredes rettigheder skal overholde chartret og EMRK som fortolket i retspraksis henholdsvis ved Domstolen og ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og navnlig respekten for det væsentlige indhold i disse rettigheder og frihedsrettigheder.
- 16 (47) En fysisk person bør have ret til at få berigtiget urigtige personoplysninger om sig selv, navnlig når det angår faktiske omstændigheder, og til at få slettet oplysninger, hvis behandlingen af sådanne oplysninger overtræder dette direktiv. Retten til berigtigelse bør imidlertid ikke berøre eksempelvis indholdet af et vidneudsagn. En fysisk person bør også have ret til begrænsning af behandlingen, hvis vedkommende bestrider personoplysningers rigtighed, og det ikke kan konstateres, om oplysningerne er rigtige eller ej, eller hvis personoplysningerne

skal bevares som bevismiddel. I stedet for at slette personoplysninger bør behandling navnlig begrænses, hvis der i et konkret tilfælde er rimelig grund til at tro, at sletning vil kunne påvirke den registreredes legitime interesser. I så fald bør begrænsede oplysninger kun behandles til det formål, der gjorde, at de ikke blev slettet. Metoderne til at begrænse behandlingen af personoplysninger kan bl.a. omfatte, at udvalgte oplysninger flyttes til et andet behandlingssystem, f.eks. til arkivformål, eller at udvalgte oplysninger gøres utilgængelige. I automatiske registre bør behandling i princippet begrænses ved hjælp af tekniske hjælpemidler. Det forhold, at behandlingen af personoplysningerne er begrænset, bør angives i registret på en sådan måde, at det tydeligt fremgår, at behandlingen af personoplysningerne er begrænset. En sådan berigtigelse eller sletning af personoplysninger eller begrænsning af behandling bør meddeles de modtagere, hvortil oplysningerne er videregivet, og de kompetente myndigheder, hvorfra de urigtige oplysninger stammer. Den dataansvarlige bør også afstå fra yderligere udbredelse af sådanne oplysninger.

3. Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (lov om forbundskriminalpolitiet og samarbejdet mellem forbundsstaten og delstaterne i kriminalpolitianliggender, Bundeskriminalamtgesetz, BKAG, [udelades])

17 BKAG's § 2, stk. 3 – Centralt organ

[...]

(3) Bundeskriminalamt driver som centralt organ et fælles informationsnetværk for politiet i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov.

18 BKAG's artikel 31, stk. 2 – Databeskyttelsesansvar i politiets informationsnetværk

[...]

(2) ¹Inden for rammerne af politiets informationsnetværk påhviler databeskyttelsesansvaret for de oplysninger, som opbevares hos det centrale organ, dvs. for lovligheden af indsamlingen, lovligheden af indlæsningen og for, om oplysningerne er korrekte eller aktuelle, de organer, som direkte indlæser oplysningerne. ²Det dataansvarlige organ skal kunne identificeres. ³Ansvar for lovligheden af den elektroniske søgning bæres af det modtagende organ.

19 BKAG's § 84 – Den registreredes rettigheder

(1) ¹Foruden den registreredes rettigheder i henhold til §§ 57 og 58 i Bundesdatenschutzgesetz [forbundslov om databeskyttelse] gælder der for behandlingen i politiets informationsnetværk den særlige omstændighed, at Bundeskriminalamt for så vidt angår oplysninger, som behandles i politiets

informationsnetværk, meddeler oplysningerne i henhold § 57 i Bundesdatenschutzgesetz efter tilslutning fra det organ, som bærer databeskyttelsesansvaret i henhold til § 31, stk. 2. ²Meddeler en delstats kriminalpolitimyndighed oplysninger fra sit delstatssystem, kan denne myndighed til meddelelsen knytte en henvisning til et datasæt, som delstaten har indlæst i politiets informationsnetværk. ³For så vidt angår berigtigelse, sletning og begrænsning af behandling af personoplysninger finder første punktum tilsvarende anvendelse i forbindelse med oplysninger, som behandles i politiets informationsnetværk.

4. Bundesdatenschutzgesetz (forbundslov om databeskyttelse, BDSG) af 30. juni 2017 [udelades], som blev ændret ved artikel 10 i loven af 23. juni 2021 [udelades]

20 BDSG's § 57 – Indsigtsret

[...]

4. Hvis betingelserne i § 56, stk. 2, er opfyldt, kan den dataansvarlige afskære meddelelsen af oplysningen i henhold til stk. 1, første punktum, eller helt eller delvist begrænse retten til indsigt i henhold til stk. 1, andet punktum.

[...]

(6) ¹Den dataansvarlige skal uden unødigt forsinkelse give den registrerede skriftlig meddelelse om en sådan afskæring eller begrænsning af indsigtsretten. ²En sådan meddelelse kan udelades, hvis sådanne oplysninger i sig selv ville udgøre en risiko som omhandlet i § 56, stk. 2. ³Meddelelsen i henhold til første punktum skal begrundes, medmindre en angivelse af grundene ville være til skade for formålet med at afskære en meddelelse eller begrænse indsigtsretten.

(7) ¹Underrettes den registrerede om afskæringen eller begrænsningen af indsigtsretten i henhold til stk. 6, kan den registrerede også udøve sin indsigtsret gennem forbundsstatens tilsyn. ²Den dataansvarlige skal underrette den registrerede om denne mulighed samt om, at den registrerede i henhold til § 60 kan henvende sig til tilsynet eller kan indbringe sagen for domstolene. ³Hvis den registrerede gør brug af sin ret i henhold til første punktum, skal oplysningerne på den registreredes opfordring gives til tilsynet, medmindre den kompetente øverste forbundsmyndighed i det konkrete tilfælde fastslår, at dette ville bringe forbundsstatens eller en delstats sikkerhed i fare. ⁴Tilsynet underretter som minimum den registrerede om, at tilsynet har foretaget den nødvendige kontrol eller undersøgelse. ⁵Denne meddelelse kan indeholde en oplysning om, hvorvidt der blev konstateret overtrædelser af bestemmelserne om databeskyttelse. ⁶Tilsynets meddelelse til den registrerede må ikke give mulighed for at drage konklusioner om omfanget af den dataansvarliges viden, medmindre denne giver samtykke til, at der gives yderligere oplysninger. ⁷Den dataansvarlige må kun nægte at give samtykke, i det omfang og så længe den pågældende ville kunne

afskære eller begrænse indsigt retten i henhold til stk. 4. ⁸Tilsynet underretter også den registrerede om dennes adgang til at indbringe sagen for domstolene.

8. Den dataansvarlige skal dokumentere de faktuelle eller retlige begrundelser for afgørelsen.

21 BDSG's § 56 – Underretning af registrerede

(1) Hvis det i specifikke retsforordninger, navnlig i forbindelse med hemmelige foranstaltninger, er hjemlet eller kræves, at registrerede skal underrettes om behandlingen af personoplysninger, der vedrører dem, skal denne underretning som minimum indeholde følgende oplysninger:

1. de i § 55 nævnte oplysninger
2. retsgrundlaget for behandlingen
3. hvor længe oplysningerne vil blive opbevaret, eller, hvis dette ikke er muligt, de kriterier, der anvendes til at fastlægge dette tidsrum
4. eventuelle kategorier af modtagere af personoplysningerne samt
5. hvis det er nødvendigt, yderligere oplysninger, navnlig hvis personoplysningerne er indsamlet uden den registreredes vidende.

(2) I de i stk. 1 nævnte tilfælde kan den dataansvarlige udsætte, begrænse eller afskære meddelelse af oplysninger i det omfang og så længe

1. opfyldelsen af de i § 45 nævnte opgaver
2. den offentlige sikkerhed eller
3. tredjemands formuegoder

i modsat fald kan lide skade, såfremt hensynet til at undgå disse risici vejer tungere end den registreredes interesse i at blive informeret.

2. Verwaltungsgerichtsordnung (lov om forvaltningsretspleje, »VwGO«)

22 VwGO's § 65, stk. 2

[....]

(2) Hvis tredjemænd er involveret i det omtvistede retsforhold på en sådan måde, at afgørelsen kun kan træffes under ét, således at den også får virkning for dem, skal de adciteres (obligatorisk ad citation).

23 VwGO's § 99, stk. 2

[...]

2. På anmodning fra en berørt part fastslår Oberverwaltungsgericht [appeldomstol i forvaltningsretlige sager] uden mundtlig forhandling ved kendelse, om afslaget på at fremlægge dokumenter eller akter, videregive elektroniske dokumenter eller give oplysninger er retmæssig. Såfremt en forbundsmyndighed på øverste niveau afslår at fremlægge, videresende eller give oplysninger med den begrundelse, at det ville skade Forbundsrepublikken, hvis indholdet af dokumenterne, akterne, de elektroniske dokumenter eller oplysningerne blev kendt, træffer Bundesverwaltungsgericht [forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager] afgørelse om spørgsmålet; det samme gælder, hvis Bundesverwaltungsgericht i henhold til § 50 er kompetent til at påkende sagens realitet. Anmodningen skal indgives til den retsinstans, der er kompetent til at påkende sagens realitet. Denne retsinstans giver anmodningen og akterne i hovedsagen videre til det i henhold til § 189 kompetente dommerkollegium. Den øverste tilsynsmyndighed skal på opfordring fra dette dommerkollegium fremlægge de dokumenter eller akter, videregive de elektroniske dokumenter eller give de oplysninger, der er blevet afslået i henhold til stk. 1, andet punktum. Denne tilsynsmyndighed skal adciteres i sagen. Proceduren er underlagt forskrifterne om fysiske sikkerhedsforanstaltninger. Såfremt disse ikke kan overholdes, eller den kompetente tilsynsmyndighed gør gældende, at særlige grunde til hemmeligholdelse eller fysiske sikkerhedsforanstaltninger er til hinder for at fremlægge dokumenterne eller akterne eller at videregive de elektroniske dokumenter til retten, foregår den i femte punktum nævnte fremlæggelse eller videregivelse således, at dokumenterne, akterne eller de elektroniske dokumenter stilles til rådighed for retten i de lokaler, som den øverste tilsynsmyndighed har udpeget til dette formål. § 100 gælder ikke for de i henhold til femte punktum fremlagte akter og fremsendte elektroniske dokumenter samt for de særlige grunde, der er gjort gældende i henhold til ottende punktum. Medlemmerne af retten har tavshedspligt; arten og indholdet af de hemmeligholdte dokumenter, akter, elektroniske dokumenter og oplysninger må ikke kunne udledes af afgørelsens begrundelse. For andet personale end dommerne gælder reglerne om personalesikkerhed. For så vidt som Bundesverwaltungsgericht ikke har truffet afgørelse, kan kendelsen påklages selvstændigt ved en klage. Bundesverwaltungsgericht træffer afgørelse om en klage over en kendelse fra en Oberverwaltungsgericht. Fjerde til ellefte punktum gælder analogt for denne klagesag.

III.

- 24 I henhold til artikel 54 i direktiv 2016/680 har den registrerede ret til effektive retsmidler, således som dette er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 1. Effektive retsmidler kræver, at retten har mulighed for at efterprøve en myndigheds afgørelse. Dette forudsætter, at afslaget på indsigt begrundes, og at der i forbindelse med en fælles foranstaltning, som det er tilfældet med INPOL-systemet i den foreliggende sag, oplyses om det dataansvarlige organ, som er ansvarligt for de omtvistede oplysninger og har modsat sig, at der gives indsigt.

Det dataansvarlige organ skal give sin tilslutning til, at der gives indsigt, eller – som i den foreliggende sag – afslå dette. Det er et krav, at det dataansvarlige organ medvirker til forvaltningsakten bestående af »flere trin« og ligeledes adciteres i sagen ved forvaltningsdomstolene (VwGO's § 65, stk. 2), eftersom retten, såfremt afslaget på tilslutningen er ulovligt, ved dom skal erstatte denne tilslutning. Uden den nødvendige tilslutning kan BKA nemlig ikke give indsigt (BKAG's § 84, stk. 1, første punktum). Når retten under sagen om indsigt imidlertid ikke får oplysning om det dataansvarlige organ, kan retten ikke adcitere dette organ og kan ikke træffe en afgørelse vedrørende afslaget på at give tilslutning, som har bindende virkning over for organet.

- 25 Såfremt forvaltningsdomstolene ikke kan kontrollere en administrativ handling, fordi det nægtes at begrunde denne, skal retsgarantien sikres ved, at sagsøgeren gives medhold (fast retspraksis ved VG Wiesbaden, jf. dom af 15.2.2016, 6 K 1328/14.WI, juris, præmis 27; dom af 4.9.2015, 6 K 687/15.WI, juris, præmis 36, og endvidere dom af 26.3.2021, 6 K 59/20.WI; således også VG Köln, dom af 18.4.2019, 13 K 10236/16, juris, præmis 54). Dette er imidlertid ikke muligt i den foreliggende sag, eftersom tilslutningen fra det reelt dataansvarlige organ (myndighed) i mangel af den obligatoriske adcitation ikke kan erstattes med retsvirkning. I så henseende adskiller sagen sig fra de sager, hvori der hidtil er blevet truffet afgørelse, og hvori der »kun« blev nægtet indsigt i oplysningerne som sådan, men der var blevet givet oplysning om den dataansvarlige myndighed. VwGO indeholder ikke en processuel regel, der dækker det foreliggende tilfælde. VwGO's § 99, stk. 2, indeholder kun den såkaldte »in camera«-procedure i tilfælde af, at det afslås at fremlægge myndighedsakter. I denne sammenhæng ville der efter en erklæring om afslag på fremlæggelse, som imidlertid også skulle begrundes, være mulighed for en fremlæggelse og en undersøgelse ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager).
- 26 I den foreliggende sag drejer det sig imidlertid allerede forud for indsigten i indholdet, henholdsvis muligheden for at efterprøve et afslag på indsigt heri, om angivelsen af det dataansvarlige organ, hvis oplysninger i INPOL-systemet er genstand for sagen. Dette organ er ukendt, og Bundeskriminalamt har også over for retten afslået at oplyse, hvilket organ der er tale om. Den nationale lovgiver har ganske vist gennemført artikel 21, stk. 1, i direktiv 2016/680, for så vidt som den dataansvarlige i henhold til BDSG's § 57 er ansvarlig for indsigten i oplysningerne, henholdsvis afslaget herpå, i forhold til den registrerede, og Bundeskriminalamt via BKAG's § 84, stk. 1, første punktum, udpeges som »talerør« for de andre dataansvarlige organer med hensyn til meddelelsen af oplysninger. Meddelelsen *skal imidlertid ske efter*, at det relevante dataansvarlige organ *har tilsluttet sig* dette.
- 27 Afslaget på at oplyse om det egentlige dataansvarlige organ, som modsætter sig indsigt i organets oplysninger og nægter at give tilslutning, går imidlertid videre end begrænsningen af den egentlige indsigt i henhold til artikel 15 i direktiv 2016/680. Derved berøves retten nemlig fuldstændig muligheden for at foretage en effektiv domstolskontrol. Dette er navnlig tilfældet, når dette afslag ikke

begrundes på nogen måde, henholdsvis begrundelsen indeholder generelle udsagn om en risiko for myndighedernes opgaver og afværgelse af risici. Den nationale lovtæst gengives således, men i mangel af oplysninger berøves retten imidlertid fuldstændig muligheden for at foretage en subsumption under denne bestemmelse og for at kontrollere rigtigheden af myndighedens subsumption.

- 28 Hvis man drager en parallel til et afslag på at fremlægge dokumenter under en sag ved forvaltningsdomstolene, ville en begrundelse, hvori lovens kriterier for afslag blot gengives, ikke opfylde de krav, der stilles til en erklæring om afslag på fremlæggelse i henhold til VwGO's § 99, stk. 2. Dertil kommer i den foreliggende sag, at den myndighed, som egentlig afgiver begrundelsen, forbliver anonym, således at denne slet ikke kan afgive eller begrunde erklæringen om afslag på fremlæggelse i henhold til VwGO's § 99, stk. 1, andet punktum. Når myndighedens dokumenter nægtes fremlagt, kræver det imidlertid som minimum en fyldestgørende begrundelse i en erklæring om afslag på fremlæggelse, for at en effektiv retsbeskyttelse kan sikres (BVerwG, dom af 14.12.2020, 6 C 11.18, præmis 27 med yderligere henvisninger).
- 29 For at sikre adgang til en effektiv retsbeskyttelse skal en myndighed, som afslår ret til indsigt, på plausibel og underbygget vis redegøre for, at afslagsgrundene i henhold til BDSG's § 56, stk. 2, sammenholdt med § 57, stk. 4, foreligger. En begrundelse, der opfylder disse krav, ville være tilstrækkelig til at redegøre for, at afslaget på indsigt er berettiget (HessVGH, 20.10.2019, 10 A 2678/18.Z; om den tidligere lovgivning HessVGH 17.4.2018, 10 A 1991/17). En gengivelse eller blot en omformulering af retsgrundlaget er til gengæld ikke tilstrækkelig (BVerwG, kendelse af 29.10.1982, 4 B 172/82, [udelades] præmis 6; VG Wiesbaden, dom af 26.3.2021, 6 K 59/20.WI).
- 30 Bundeskriminalamt og den ukendte myndighed – som kun kan være en politimyndighed – fortolker den nationale ret så vidt, at de nationale retsregler, som skal gennemføres, og som følger af direktiv 2016/680, kommer i konflikt med det væsentlige indhold i den registreredes rettigheder og friheder.
- 31 I denne forbindelse skal det bemærkes, at registreringen i INPOL helt åbenbart har ført til en form for forbud mod at udøve et erhverv som følge af det såkaldte sikkerhedstjek, hvorved bl.a. oplysningerne fra INPOL blev inddraget. Dermed blev der gjort indgreb i chartrets artikel 15, hvorefter enhver har ret til at arbejde og til at udøve et frit valgt eller accepteret erhverv. Sagsøgeren kan heller ikke sætte sig til modværge over for dette »forbud mod erhvervsudøvelse« [»Berufsverbot«], eftersom han ikke bliver oplyst om, hvilket dataansvarligt organ der har foretaget en »negativ« registrering, endsige hvilken registrering, der i det foreliggende tilfælde forhindrer udøvelsen af det ønskede erhverv. Det er heller ikke muligt at kontrollere, om registreringen i det hele taget er lovlig.
- 32 Den forelæggende ret kan heller ikke foretage en effektiv domstolskontrol af myndighedernes afgørelse, eftersom det dataansvarlige organ med henvisning til en national retsregel også afslår at give retten indsigt, og retten ikke ser sig i stand

til at sikre en effektiv retsbeskyttelse i form af en materiel prøvelse. Dertil kommer, at de mekanismer, der er fastsat i proceduren ved forvaltningsdomstolen, såsom den obligatoriske ad citation i den foreliggende sag, ligeledes bliver virkningsløse som følge af afslaget på at oplyse om det dataansvarlige organ. Der findes ikke en national retsregel, der i tilfælde af en obligatorisk ad citation giver retten mulighed for at se bort fra en sådan ad citation af hensyn til fortroligheden.

- 33 Dermed er en effektiv retsbeskyttelse udelukket i to henseender, og der foreligger ligeledes en tilsidesættelse af retten til en retfærdig rettergang i henhold til EMRK's artikel 6.
- 34 Den forelæggende ret er i så henseende af den opfattelse, at afslaget på at oplyse om det organ, som i sidste ende er dataansvarligt, navnlig uden nogen form for forståelig begrundelse, udgør en overfortolkning af artikel 15 i direktiv 2016/680, som imidlertid er blevet tilladt af den nationale lovgiver som følge af den meget åbne ordning i BDSG's § 57, stk. 6, sammenholdt med § 56 BDSG, hvilket medfører, at den nationale ordning i sagsøgte meget vide fortolkning er i strid med chartrets artikel 8, 15, 47, 52 og 54 og med artikel 14, 15 og 54 i direktiv 2016/680.

IV.

- 35 Kendelsen kan ikke kæres.

[Udelades]