Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

9. juli 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 267 TEUF – begrebet »ret« – beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679 – anvendelsesområde – artikel 2, stk. 2, litra a) – begrebet »aktiviteter, der falder uden for EU-retten« – artikel 4, nr. 7) – begrebet »dataansvarlig« – udvalg for andragender ved parlamentet i en delstat i en medlemsstat – artikel 15 – den registreredes indsigtsret«

I sag C-272/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden, Tyskland) ved afgørelse af 27. marts 2019, indgået til Domstolen den 1. april 2019, i sagen

VQ

mod

Land Hessen,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne L.S. Rossi (refererende dommer), J. Malenovský, F. Biltgen og N. Wahl,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– VQ ved Rechtsanwältin A.-K. Pantaleon genannt Stemberg,

– Land Hessen ved Rechtsanwälte H.-G. Kamann, M. Braun og L. Hesse,

– den tyske regering ved J. Möller, M. Hellmann og A. Berg, som befuldmægtigede,

– den tjekkiske regering ved M. Smolek, O. Serdula og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

– den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,

– den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved H. Krämer, D. Nardi og F. Erlbacher, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen dels af artikel 4, nr. 7), og af artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1), dels af artikel 267 TEUF, sammenholdt med artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem VQ og Land Hessen (delstaten Hessen, Tyskland) vedrørende lovligheden af det afslag, som formanden for Hessischer Landtag (parlamentet i Land Hessen) har givet på den berørtes anmodning om indsigt i personoplysninger, som vedrører ham, registreret af dette parlaments udvalg for andragender.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 95/46/EF

3 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31), der blev ophævet ved forordning 2016/679, indeholdt en artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde«, som bestemte:

»1. Dette direktivs bestemmelser anvendes på behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af edb, samt på ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

2. Dette direktiv gælder ikke for sådan behandling af personoplysninger,

– som iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten, som f.eks. de aktiviteter, der er fastsat i afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union, og under ingen omstændigheder for behandling, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed (herunder statens økonomiske interesser, når behandlingen er forbundet med spørgsmål vedrørende statens sikkerhed) og statens aktiviteter på det strafferetlige område

– som foretages af en fysisk person med henblik på udøvelse af rent personlige eller familiemæssige aktiviteter.«

Forordning 2016/679

4 16. og 20. betragtning til forordning 2016/679 lyder således:

»(16) Denne forordning finder ikke anvendelse på spørgsmål vedrørende beskyttelse af grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder eller fri udveksling af personoplysninger, der vedrører aktiviteter, som falder uden for EU-retten, såsom aktiviteter vedrørende statens sikkerhed. Denne forordning finder ikke anvendelse på behandling af personoplysninger, der foretages af medlemsstaterne, når de udfører aktiviteter i forbindelse med Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

[…]

(20) Selv om denne forordning bl.a. finder anvendelse på domstoles og andre judicielle myndigheders aktiviteter, kan EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret præcisere, hvilke behandlingsaktiviteter og -procedurer der finder anvendelse i forbindelse med domstoles og andre judicielle myndigheders behandling af personoplysninger. Tilsynsmyndighedernes kompetence bør af hensyn til dommerstandens uafhængighed under udførelsen af dens judicielle opgaver, herunder ved beslutningstagning, ikke omfatte domstolenes behandling af personoplysninger, når domstole handler i deres egenskab af domstol. Tilsynet med sådanne databehandlingsaktiviteter bør kunne overdrages til specifikke organer i medlemsstatens retssystem, der navnlig bør sikre overholdelsen af reglerne i denne forordning, gøre dommerstanden bekendt med dens forpligtelser i henhold til denne forordning og behandle klager over sådanne databehandlingsaktiviteter.«

5 Denne forordnings artikel 2 med overskriften »Materielt anvendelsesområde« bestemmer:

»1. Denne forordning finder anvendelse på behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af automatisk databehandling, og på anden ikkeautomatisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

2. Denne forordning gælder ikke for behandling af personoplysninger:

a) under udøvelse af aktiviteter, der falder uden for EU-retten

b) som foretages af medlemsstaterne, når de udfører aktiviteter, der falder inden for rammerne af afsnit V, kapitel 2, i TEU

c) som foretages af en fysisk person som led i rent personlige eller familiemæssige aktiviteter

d) som foretages af kompetente myndigheder med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner, herunder beskytte mod og forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed.

[…]«

6 I den nævnte forordnings artikel 4 med overskriften »Definitioner« bestemmes:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

7) »dataansvarlig«: en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighed, en institution eller et andet organ, der alene eller sammen med andre afgør, til hvilke formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger; hvis formålene og hjælpemidlerne til en sådan behandling er fastlagt i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, kan den dataansvarlige eller de specifikke kriterier for udpegelse af denne fastsættes i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret

[…]«

7 Samme forordnings artikel 15 med overskriften »Den registreredes indsigtsret« bestemmer i stk. 1:

»1. Den registrerede har ret til at få den dataansvarliges bekræftelse på, om personoplysninger vedrørende den pågældende behandles, og i givet fald adgang til personoplysningerne og følgende information:

[…]«

8 Artikel 23 i forordning 2016/679 med overskriften »Begrænsninger« bestemmer i stk. 1:

»EU-ret eller medlemsstaternes nationale ret, som den dataansvarlige eller databehandleren er underlagt, kan ved lovgivningsmæssige foranstaltninger begrænse rækkevidden af de forpligtelser og rettigheder, der er omhandlet i artikel 12-22 og 34 samt artikel 5, for så vidt bestemmelserne heri svarer til rettighederne og forpligtelserne i artikel 12-22, når en sådan begrænsning respekterer det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og er en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund af hensyn til:

a) statens sikkerhed

b) forsvaret

c) den offentlige sikkerhed

d) forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af strafbare handlinger eller fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner, herunder beskyttelse mod og forebyggelse af trusler mod den offentlige sikkerhed

e) andre vigtige målsætninger i forbindelse med beskyttelse af Unionens eller en medlemsstats generelle samfundsinteresser, navnlig Unionens eller en medlemsstats væsentlige økonomiske eller finansielle interesser, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender, folkesundhed og social sikkerhed

f) beskyttelse af retsvæsenets uafhængighed og retssager

g) forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv

h) kontrol-, tilsyns- eller reguleringsfunktioner, herunder opgaver af midlertidig karakter, der er forbundet med offentlig myndighedsudøvelse i de tilfælde, der er omhandlet i litra a), e) og g)

i) beskyttelse af den registrerede eller andres rettigheder og frihedsrettigheder

j) håndhævelse af civilretlige krav.«

Tysk ret

Forbundsret

9 Artikel 97 i Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tysklands forfatning) bestemmer:

»(1) Dommerne er uafhængige og skal kun rette sig efter loven.

(2) Gyldigt fastansatte dommere kan, før deres tjenestetid udløber, kun afsættes eller suspenderes varigt eller midlertidigt eller forflyttes til en anden stilling eller pensioneres mod deres vilje ved en retsafgørelse og kun af grunde og under iagttagelse af de formkrav, der er fastsat i loven. Lovgivningen kan fastsætte aldersgrænser for, hvornår en dommer, som er udnævnt på livstid, skal gå på pension. Ved en omordning af domstolene eller ved ændring af deres geografiske områder kan dommere forflyttes til en anden ret eller afsættes fra deres embede, idet de dog bevarer deres fulde løn.«

10 § 26 i Deutsches Richtergesetz (den tyske lov om dommere, herefter »DRiG«) er affattet således:

»(1) En dommer kan kun undergives disciplinær kontrol, såfremt dette ikke anfægter dennes uafhængighed.

(2) Med forbehold af stk. 1 omfatter disciplinær kontrol også en beføjelse til at fastslå, at en dommer har udøvet sit hverv ulovligt, og til at pålægge dommeren at udføre sit arbejde behørigt og uden forsinkelse.

(3) Hvis en dommer mener, at en disciplinær kontrolforanstaltning krænker hans uafhængighed, skal en retsinstans efter dommerens anmodning træffe afgørelse om, hvorvidt dette er tilfældet, efter bestemmelserne i denne lov.«

Land Hessens lovgivning

11 § 126 i Verfassung des Landes Hessen (Land Hessens forfatning) bestemmer:

»(1) Den dømmende magt udøves udelukkende af domstole, som er oprettet med hjemmel i loven.

(2) Dommere er uafhængige og skal kun rette sig efter loven.«

12 § 127 i den nævnte forfatning er affattet således:

»(1) Dommere, som er fastansatte i henhold til loven, udnævnes på livstid.

(2) Dommere udnævnes kun på livstid, hvis de, efter midlertidig ansættelse i en prøvetid, hvis varighed fastsættes i loven, ved deres personlighed og deres dommeraktiviteter giver sikkerhed for, at de vil udøve deres opgaver i en demokratisk og social ånd.

(3) Afgørelsen om midlertidig ansættelse og om udnævnelse på livstid træffes af justitsministeren og et dommerudnævnelsesråd i forening.

[…]«

13 § 2b i Hessisches Richergesetz (Land Hessens lov om dommere, herefter »HRiG«) bestemmer:

»Bedømmelsen af dommeres egnethed, kompetencer og faglige indsats reguleres i retningslinjer fra justitsministeriet.«

14 § 3 i HRiG bestemmer:

»Dommere udnævnes af justitsministeren.«

15 § 18 i Verwaltungsgerichtsordnung (lov om forvaltningsretspleje) er affattet således:

»For at dække et midlertidigt personalebehov kan en fastansat tjenestemand, som har de krævede diplomer for at kunne fungere som dommer, udnævnes til midlertidig dommer for en periode på mindst to år, dog maksimalt for varigheden af dennes primære stilling. DriG's § 15, stk. 1, første og tredje punktum, og § 15, stk. 2, finder anvendelse med de fornødne tilpasninger.«

16 Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (Land Hessens lov om databeskyttelse og informationsfrihed), som tilpasser Land Hessens lov på området for databeskyttelse til bl.a. forordning 2016/679, bestemmer i § 30, stk. 1:

»Med undtagelse af §§ 15 og 29 finder bestemmelserne i denne lov kun anvendelse på Land Hessens parlament, i det omfang dette behandler administrative sager, navnlig når der er tale om økonomiske sager vedrørende Land Hessens parlament, personaleadministration eller gennemførelse af lovbestemmelser, der påhviler formanden for Land Hessens parlament. I øvrigt vedtager Land Hessens parlament en forretningsorden på området for databeskyttelse i overensstemmelse med dens forfatningslov. […]«

17 Bilag 2 til Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (forretningsorden for Land Hessens parlament) af 16. december 1993 indeholder retningslinjer om behandlingen af klassificerede oplysninger på området for Land Hessens parlament af 1986, og i disse retningslinjers § 13 med overskriften »Beskyttelse af private hemmeligheder« bestemmes:

»(1) I det omfang beskyttelsen af personlige, forretningsmæssige eller erhvervsmæssige hemmeligheder kræver det, skal sagsakter, øvrige dokumenter og drøftelser i udvalg holdes hemmelige. Dette gælder navnlig for skatte- og afgiftssager og andragender. […]

(2) Adgangen til sådanne sagsakter eller dokumenter er begrænset til medlemmer af det kompetente udvalg. Det samme gælder for adgangen til referater af udvalgenes drøftelser af spørgsmål, som skal holdes hemmelige, jf. stk. 1. Udvalget beslutter, om der skal udsendes referat.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Efter at VQ havde indgivet et andragende til udvalget for andragender ved Land Hessens parlament, anmodede han på grundlag af artikel 15 i forordning 2016/679 dette udvalg om indsigt i personoplysninger, som vedrørte ham, og som udvalget havde registreret i forbindelse med behandlingen af hans andragende.

19 Formanden for Land Hessens parlament besluttede at afslå denne anmodning med den begrundelse, at proceduren for andragender udgør en parlamentarisk opgave, og at det nævnte parlament ikke henhører under anvendelsesområdet for forordning 2016/679.

20 VQ anlagde den 22. marts 2013 sag ved Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden, Tyskland) til prøvelse af denne afgørelse fra formanden for Land Hessens parlament om afslag på hans anmodning.

21 Denne ret har bemærket, at tysk lovgivning, bl.a. henset til § 13 i retningslinjer om behandlingen af klassificerede oplysninger på området for Land Hessens parlament af 1986, ikke giver indsigt i personoplysninger i forbindelse med et andragende som det i hovedsagen omhandlede.

22 Retten ønsker imidlertid for det første oplyst, om udvalget for andragender ved Land Hessens parlament kan kvalificeres som en »offentlig myndighed« som omhandlet i artikel 4, nr. 7), i forordning 2016/679, og i det foreliggende tilfælde kan anses for at være »dataansvarlig« for VQ's personoplysninger. I dette tilfælde vil sidstnævnte kunne påberåbe sig en ret til indsigt i henhold til den nævnte forordnings artikel 15.

23 Forordning 2016/679 giver imidlertid ingen definition af begrebet »offentlig myndighed«. Ifølge Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden) vil dette udtryk kunne forstås funktionelt eller institutionelt. Ifølge den første forståelsesmåde er »offentlige myndigheder« alle offentlige enheder, der udfører offentlige administrationsopgaver, herunder følgelig Land Hessens parlament, når dette udfører sådanne opgaver. Ifølge den anden af de nævnte forståelsesmåder er dette parlaments udvalg for andragender et selvstændigt organ, og derfor en offentlig myndighed, i institutionel betydning. Udvalget deltager ikke i det nævnte parlaments lovgivningsaktiviteter, for det første fordi dets aktiviteter ikke har bindende karakter, og for det andet fordi det hverken råder over en initiativret eller en regelfastsættende ret, idet dets handlinger altid afhænger af borgerens andragende og af indholdet af anmodningen.

24 Eftersom artikel 2, stk. 2, i forordning 2016/679 ikke udelukker organer eller institutioner, der handler i forbindelse med udøvelse af dømmende eller lovgivningsmæssige beføjelser, indebærer denne bestemmelse i øvrigt, at der skal anlægges en vid forståelse af begrebet administration og således af begrebet offentlig myndighed. Henset til retten til at indgive andragender er der således intet, der adskiller dette udvalg fra enhver anden administrativ myndighed i Land Hessen.

25 Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden) er herefter af den opfattelse, at udvalget for andragender ved Land Hessens parlament er en »offentlig myndighed« som omhandlet i denne forordnings artikel 4, nr. 7), og at der i det foreliggende tilfælde intet er til hinder for udøvelsen af en ret til indsigt i henhold til den nævnte forordnings artikel 15.

26 Imidlertid er denne ret for det andet i tvivl om, hvorvidt den selv kan anses for at være en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, henset til de kriterier, som Domstolen har udledt i denne henseende, navnlig kriteriet om det pågældende organs uafhængighed.

27 I denne henseende har den anført, at kravet om uafhængighed indeholder to aspekter. Det første aspekt, som er eksternt, forudsætter, at det nævnte organ udøver sit hverv helt uafhængigt, uden at stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen, således at retten er beskyttet mod indgreb eller pression udefra, der kan bringe dens medlemmers uafhængige bedømmelse i fare hvad angår de tvister, som indbringes for den. Det andet aspekt, som er internt, hænger sammen med begrebet upartiskhed og vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand. Dette aspekt fordrer objektivitet og en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald, bortset fra den strikte anvendelse af retsregler.

28 Hvad angår uafhængighedens eksterne aspekt indebærer en rets tilknytning til justitsministeriet, at denne ret ikke kan udøve dens hverv helt uafhængigt. I det foreliggende tilfælde fastsættes opbygningen af retterne i Land Hessen af denne delstats justitsministerium. Dette ministerium bestemmer navnlig kommunikationsmidler (telefon, fax, internet mv.) og IT-udstyr, bl.a. »HessenPC«,

som er udarbejdet til administrationen, med en central udbyder, dvs. Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (databehandlingscentral i Land Hessen), som henhører under finansministeriet i Land Hessen. Sidstnævnte forestår ligeledes vedligeholdelsen af alt dette udstyr, således at administrationen har mulighed for at få adgang til alle retternes oplysninger.

29 Den blotte risiko for, at der udøves en politisk indflydelse på retterne, bl.a. ved det udstyr eller det personale, der stilles til rådighed af justitsministeriet, er tilstrækkelig til at medføre en risiko for indblanding i disse retters afgørelser og til at berøre retternes uafhængighed i forbindelse med udøvelsen af deres opgaver. Med henblik herpå er det endog tilstrækkeligt med en angivelig pression, der udøves med henblik på en hurtig afgørelse af sagerne ved hjælp af en statistik over arbejdsbyrden, som forvaltes af det nævnte ministerium.

30 Desuden har retterne i Land Hessen ikke nogen uafhængig kontrol på området for databeskyttelse, eftersom størstedelen af databehandlingen i det væsentlige påbydes af justitsministeriet i Land Hessen, uden at der udøves den domstolskontrol, der er nævnt i 20. betragtning til forordning 2016/679.

31 For så vidt angår uafhængighedens interne aspekt har Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden) præciseret, at den tyske forfatningsret ikke sikrer retternes institutionelle uafhængighed.

32 Således som det indledningsvis fremgår af §§ 2b og 3 i HriG, henhører udnævnelse, bedømmelse og forfremmelse af dommere, herunder af de dommere, der beklæder den forelæggende ret, nemlig under justitsministeriet i Land Hessen. Det følger heraf, at bestemmelserne i tjenestemandsretten finder anvendelse på disse, bl.a. således at dommernes arbejdsrelaterede udstationeringer i udlandet, som de udstationeringer, der finder sted i forbindelse med Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere, skal besluttes af det nævnte ministerium.

33 I overensstemmelse med § 18 i lov om forvaltningsretspleje vil en tjenestemand dernæst, for at dække et midlertidigt personalebehov, kunne udnævnes som midlertidig dommer. En sådan dommer vil imidlertid kunne komme fra en offentlig myndighed, der har egenskab af sagsøgt i en retslig procedure, som er forelagt denne dommer.

34 Desuden indfører justitsministeriet i Land Hessen arbejdsrelaterede oplysninger om alle dommere i et personaleadministrativt IT-system, der er underlagt regeringen i Land Hessen, således at alle de administrative myndigheder i denne delstat vil kunne tilgå disse oplysninger, selv om de kan have egenskab af parter i en sag, der indbringes for disse samme dommere.

35 Endelig fastsætter justitsministeren ligeledes antallet af dommere og stillinger i hver ret, antallet af »ikke-judicielt« ansatte, som reelt er tilknyttet den udøvende magt, samt omfanget af hver rets IT-udstyr.

36 Retterne råder således kun over en funktionel uafhængighed, for så vidt som det kun er dommerne, som er uafhængige og underlagt loven, i overensstemmelse med § 126 i forfatningen for Land Hessen. Imidlertid er en sådan funktionel uafhængighed i sig selv utilstrækkelig til at beskytte retterne mod enhver indflydelse udefra.

37 Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden) har heraf udledt, at den sandsynligvis ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 2, for at kunne anses for at være en uafhængig og upartisk domstol.

38 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder [forordning 2016/679], her [forordningens] artikel 15, [med overskriften »Den registreredes indsigtsret«], anvendelse på et udvalg under et parlament i en delstat i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af [andragender] fra borgere, her udvalget for andragender ved Hessicher Landtag, og skal dette udvalg i så henseende behandles som en offentlig myndighed som omhandlet i […] artikel 4, nr. 7)[, i forordning 2016/679]?

2) Er den forelæggende ret en uafhængig og upartisk ret som omhandlet i artikel 267 TEUF, sammenholdt med [chartrets] artikel 47, stk. 2?«

Domstolens kompetence

39 Den polske regering har i sine bemærkninger stillet spørgsmålstegn ved Domstolens kompetence, navnlig til at tage stilling til det andet spørgsmål, eftersom EU-retten ikke regulerer retsvæsenets opbygning i medlemsstaterne og eftersom dette spørgsmål følgelig kun henhører under national ret.

40 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at konstatere, at anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af EU-retten, uanset om der er tale om forordning 2016/679 eller artikel 267 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47.

41 Under disse omstændigheder har Domstolen åbenbart kompetence til at tage stilling til denne anmodning i dens helhed, dvs. til såvel det første som det andet spørgsmål (jf. i denne retning dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 74 og 75).

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

42 Med det andet spørgsmål har Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden) rejst tvivl om sin egen egenskab af »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47. Den har således reelt opfordret Domstolen til at undersøge formaliteten vedrørende dens anmodning om præjudiciel afgørelse, eftersom egenskaben af »ret«, som omhandlet i nævnte artikel 267, er en betingelse for sagens antagelse til realitetsbehandling og følgelig en forudsætning for Domstolens fortolkning af den EU-bestemmelse, der er omhandlet i det første spørgsmål.

43 Det følger af fast retspraksis, at Domstolen for at bedømme, om det pågældende organ, der forelægger en sag, er en »ret« i henhold til artikel 267 TEUF – et spørgsmål, som alene skal afgøres på grundlag af EU-retten – og følgelig for at bedømme, om anmodningen om præjudiciel forelæggelse kan antages til realitetsbehandling, tager en hel række forhold i betragtning, bl.a. om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, og om det er uafhængigt (jf. i denne retning dom af 21.1.2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

44 Den af Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden) rejste tvivl vedrører dens egen uafhængighed i forhold til den lovgivende magt eller den udøvende magt. Denne tvivl baserer sig på de omstændigheder, hvorefter, for det første, dommerne udnævnes og forfremmes af justitsministeren, for det andet, bedømmelsen af dommere reguleres af justitsministeriet ifølge de samme bestemmelser som dem, der finder anvendelse på tjenestemænd, for det tredje, personoplysninger og arbejdsrelaterede oplysninger vedrørende dommerne forvaltes af dette ministerium, som således har adgang til disse oplysninger, for det fjerde, tjenestemænd med henblik på at dække et midlertidigt personalebehov vil kunne udnævnes til midlertidige dommere, og, for det femte, det nævnte ministerium fastlægger

retternes eksterne og interne opbygning, fastsætter retternes tildeling af personale, kommunikationsmidler og IT-udstyr og ligeledes træffer afgørelse om dommernes arbejdsrelaterede udstationeringer i udlandet.

45 I denne henseende bemærkes, at dommerne i medlemsstaternes uafhængighed har grundlæggende betydning for Unionens retsorden i flere henseender. Uafhængigheden henhører for det første under retsstatsprincippet, som indgår i de værdier, hvorpå Unionen, ifølge artikel 2 TEU, er baseret, og som er fælles for medlemsstaterne, og under artikel 19 TEU, der konkretiserer denne værdi og ligeledes lægger den retslige kontrol inden for denne retsorden på de nationale domstole (jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 32). Dernæst er den nævnte uafhængighed en nødvendig betingelse for, på EU-rettens anvendelsesområde, at sikre borgerne den grundlæggende ret til en uafhængig og upartisk domstol, der er fastsat i chartrets artikel 47, som har afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten (jf. i denne retning bl.a. dom af 26.3.2020, Fornyet prøvelse Simpson mod Rådet og HG mod Kommissionen, C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, præmis 70 og 71 og den deri nævnte retspraksis). Endelig har den nævnte uafhængighed betydning for et velfungerende retligt samarbejde, som omfatter mekanismen med præjudiciel forelæggelse, fastsat i artikel 267 TEUF, idet denne mekanisme alene kan aktiveres af en retsinstans, der skal anvende EU-retten, og som bl.a. opfylder dette krav om uafhængighed (jf. bl.a. dom af 21.1.2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

46 Med henblik på at efterprøve formaliteten af en anmodning om præjudiciel afgørelse kan det kriterium om uafhængighed, som forelæggelsesorganet skal opfylde for at kunne anses for at være en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, således bedømmes under hensyn til denne ene bestemmelse.

47 Det følger heraf, således som Europa-Kommissionen har fremhævet, at denne bedømmelse i det foreliggende tilfælde alene skal vedrøre Verwaltungsgericht Wiesbadens (forvaltningsret i Wiesbaden) uafhængighed i forbindelse med tvisten i hovedsagen, der, således som det fremgår af denne doms præmis 22-25, vedrører fortolkningen af EU-retten, nemlig forordning 2016/679.

48 I denne henseende er visse elementer, som er fremhævet af den nævnte forvaltningsret, åbenbart irrelevante med henblik på denne bedømmelse.

49 Dette er for det første tilfældet med reglerne vedrørende procedurerne for udnævnelse af midlertidige dommere, idet sådanne dommere ikke indgår i dommerkollegiet, som i det foreliggende tilfælde kun består af præsidenten for Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden).

50 Hvad for det andet angår justitsministeriet i Land Hessens rolle for så vidt angår administrationen af dommernes arbejdsrelaterede udstationeringer eller retternes opbygning, fastlæggelsen af personalet, forvaltningen af kommunikationsmidler og IT-udstyr samt administrationen af personoplysninger, er det tilstrækkeligt at bemærke, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke indeholder nogen oplysninger, der gør det muligt at forstå, hvorledes disse elementer kan stille spørgsmålstegn ved Verwaltungsgericht Wiesbadens (forvaltningsret i Wiesbaden) uafhængighed i hovedsagen.

51 Der må herefter i det væsentlige foretages en undersøgelse af den påståede indflydelse, som den lovgivende magt eller den udøvende magt kan udøve på de dommere, som udgør den nævnte forvaltningsret, som følge af disses involvering i udnævnelsen, forfremmelsen og bedømmelsen af disse.

52 Ifølge fast retspraksis forudsætter de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som skal gælde for retterne i medlemsstaterne, at der findes regler – om bl.a. organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – som gør det muligt at

fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden (dom af 21.1.2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

53 I denne henseende har den tyske regering præciseret, at dommerne i det foreliggende tilfælde har en uafhængig stilling inden for den offentlige forvaltning, som navnlig er sikret ved den garanti om uafsættelighed, der er fastsat i artikel 97 i Forbundsrepublikken Tysklands forfatning, ved kompetencen for retterne for dommer- og anklagestanden for så vidt angår dommernes retsbeskyttelse, samt ved den udnævnelsesprocedure, i forbindelse med hvilken dommerudnævnelsesrådet spiller en afgørende rolle. Dette råd, der er fastsat i § 127 i forfatningen for Land Hessen, er sammensat af syv medlemmer udnævnt af denne delstats parlament, af fem medlemmer fra dommer-og anklagestanden og, ved årlig rotation, af formanden for den ene af de to advokatsammenslutninger i den nævnte delstat. De medlemmer, der er udpeget af det nævnte parlament på en måde, som er proportional med sammensætningen af dette parlament, skal sikre det nævnte råds demokratiske legitimering.

54 For så vidt angår betingelserne for udnævnelse af den dommer, der beklæder den forelæggende ret, bemærkes indledningsvis, at den omstændighed alene, at den lovgivende eller udøvende magt er involveret i processen til udnævnelse af en dommer, ikke er af en sådan karakter, at den skaber en afhængighed for sidstnævnte dommer af disse eller rejser tvivl om denne dommers upartiskhed, hvis den berørte, når vedkommende først er udnævnt, ikke påvirkes af nogen form for pression og ikke modtager instrukser i udøvelsen af sine funktioner (jf. i denne retning dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 133 og den deri nævnte retspraksis).

55 Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden) synes imidlertid ligeledes at være i tvivl om foreneligheden af sammensætningen af dommerudnævnelsesrådet med princippet om uafhængighed, henset til overvægten af de medlemmer, der vælges af den lovgivende myndighed.

56 Imidlertid kan denne omstændighed alene ikke føre til, at den forelæggende rets uafhængighed betvivles. En national rets uafhængighed skal nemlig, herunder for så vidt angår betingelserne for udnævnelse af dennes medlemmer, bedømmes i forhold til alle de relevante faktorer.

57 I denne henseende bemærkes imidlertid, at når en national ret har forelagt en række forhold for Domstolen, som ifølge denne ret kan rejse tvivl om uafhængigheden af et råd, der medvirker ved udvælgelsen af dommere, har Domstolen fastslået, at selv hvis det ene eller det andet af de forhold, der således er fremhævet af denne retsinstans, ikke i sig selv er kritisabelt, og i det tilfælde henhører under medlemsstaternes kompetence og de valg, de træffer, kan de i fællesskab og sammen med de omstændigheder, hvorunder disse valg træffes, imidlertid give anledning til tvivl om uafhængigheden af et organ, der skal deltage i udnævnelsesproceduren for dommere, selv om det ikke nødvendigvis er konklusionen, når disse forhold betragtes hver især (dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 142).

58 I det foreliggende tilfælde kan det ikke konkluderes, at et råd som det i hovedsagen omhandlede ikke er uafhængigt, som følge af eksistensen af det ene forhold, der er nævnt i denne doms præmis 55.

59 Hvad angår betingelserne for bedømmelse og forfremmelse af dommere, som Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden) ligeledes har stillet spørgsmålstegn ved, er det tilstrækkeligt at konstatere, at de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, ikke indeholder indicier om, at den måde, hvorpå den udøvende magt udøver sine kompetencer i denne henseende, kan fremkalde rimelig tvivl, bl.a. i offentligheden, om, at den pågældende dommer er uimodtagelig for påvirkninger udefra og neutral i forhold til de modstridende interesser, som denne kan blive forelagt.

60 Henset til det ovenstående er de forhold, der er anført af Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden) til støtte for den tvivl, som den har rejst for så vidt angår dens egen uafhængighed, ikke i sig selv tilstrækkelige til at konkludere, at en sådan tvivl er begrundet, og at denne ret ikke er uafhængig, til trods for alle de øvrige regler, der er fastsat i den retsorden, hvorunder denne forvaltningsret hører, og som har til formål at sikre dens uafhængighed, hvorunder bl.a. hører de regler, der er anført i denne doms præmis 53.

61 Under disse omstændigheder skal Verwaltungsgericht Wiesbaden (forvaltningsret i Wiesbaden) i det foreliggende tilfælde anses for at være en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF. Det følger heraf, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

62 Det præciseres, at denne konklusion ikke har indvirkning på undersøgelsen af formaliteten af det andet spørgsmål, der som sådant ikke kan antages til realitetsbehandling. Eftersom dette spørgsmål nemlig vedrører fortolkningen af selve artikel 267 TEUF, der ikke er omhandlet med henblik på løsningen af tvisten i hovedsagen, opfylder den med det nævnte spørgsmål ønskede fortolkning ikke et objektivt behov med henblik på den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe (jf. i denne retning kendelse af 25.5.1998, Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

Det præjudicielle spørgsmål

63 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, nr. 7), i forordning 2016/679 skal fortolkes således, at udvalget for andragender ved parlamentet i en delstat i en medlemsstat skal kvalificeres som »dataansvarlig« som omhandlet i denne bestemmelse, således at den behandling af personoplysninger, der foretages af et sådant udvalg, henhører under anvendelsesområdet for denne forordning, navnlig under denne forordnings artikel 15.

64 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål bemærkes for det første, at den nævnte artikel 4, nr. 7), definerer en »dataansvarlig« som en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighed, en institution eller et andet organ, der alene eller sammen med andre afgør, til hvilke formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger.

65 Definitionen af begrebet »dataansvarlig« i forordning 2016/679 indskrænker sig således ikke til offentlige myndigheder, men er, således som den tjekkiske regering har fremhævet, tilstrækkeligt bredt til at omfatte ethvert organ, der alene eller sammen med andre afgør, til hvilke formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger.

66 Hvad for det andet angår bemærkningerne fra Land Hessen, hvorefter et parlamentarisk udvalgs aktiviteter ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i forordning 2016/679, bemærkes, at Domstolen allerede, hvad angår artikel 3, stk. 2, i direktiv 95/46, har haft lejlighed til at præcisere, at da dette direktiv er udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 100 A (efter ændring nu artikel 95 EF) forudsætter anvendelsen af dette retsgrundlag ikke, at der rent faktisk i enhver af de situationer, der er omfattet af den pågældende retsakt, skal foreligge en tilknytning til den frie bevægelighed mellem medlemsstater, og at udtrykket »aktiviteter, der ikke er omfattet af [EU-]retten« ikke bør fortolkes således, at det har en sådan rækkevidde, at det i hvert enkelt tilfælde skal efterprøves, om den pågældende specifikke aktivitet direkte påvirker den frie bevægelighed mellem medlemsstaterne (dom af 6.11.2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, præmis 40 og 42).

67 Dette gælder således så meget desto mere for så vidt angår forordning 2016/679, som er baseret på artikel 16 TEUF, hvorefter Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union fastsætter regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger bl.a. foretaget af

medlemsstaterne under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af EU-retten, og regler for den frie udveksling af personoplysninger, og hvis artikel 2, stk. 2, i det væsentlige svarer til artikel 3, stk. 2, i direktiv 95/46.

68 For det tredje skal denne forordnings artikel 2, stk. 2, litra a), eftersom den udgør en undtagelse til den meget vide definition af denne forordnings anvendelsesområde, jf. dennes artikel 2, stk. 1, fortolkes indskrænkende.

69 Domstolen har ganske vist nærmere bestemt fremhævet, at de aktiviteter, der er nævnt som eksempler i artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46 (dvs. de aktiviteter, der er fastsat i afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union, og behandling, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed og statens aktiviteter på det strafferetlige område), under alle omstændigheder er statens eller statslige myndigheders aktiviteter, og at disse aktiviteter skal fastlægge rækkevidden af de undtagelser, der er fastsat heri, således at denne undtagelse kun finder anvendelse på aktiviteter, der er udtrykkeligt nævnt i bestemmelsen, eller som kan henføres til samme kategori (ejusdem generis) (dom af 6.11.2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, præmis 43 og 44).

70 Når dette er sagt, er den omstændighed, at en aktivitet er statens eller en offentlig myndigheds, ikke tilstrækkelig til, at denne undtagelse automatisk finder anvendelse på en sådan aktivitet. Det er nemlig nødvendigt, at denne aktivitet figurerer blandt de aktiviteter, der udtrykkeligt er nævnt i den nævnte bestemmelse, eller at den kan henføres til samme kategori som disse.

71 Selv om aktiviteterne i udvalget for andragender ved parlamentet i Land Hessen utvivlsomt er offentlige og er denne delstats, idet dette udvalg bidrager indirekte til de parlamentariske aktiviteter, forholder det sig ikke desto mindre således, disse aktiviteter ikke blot har såvel politisk som administrativ karakter, men ligeledes at det på ingen måde fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at de nævnte aktiviteter i det foreliggende tilfælde svarer til de aktiviteter, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, litra b) og d), i forordning 2016/679, eller at de kan henføres til samme kategori som disse.

72 For det fjerde og endelig er der ikke fastsat undtagelser i forordning 2016/679, navnlig i 20. betragtning hertil og i forordningens artikel 23, for så vidt angår parlamentariske aktiviteter.

73 For så vidt som udvalget for andragender ved parlamentet i Land Hessen alene eller sammen med andre afgør, til hvilke formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger, skal dette udvalg følgelig kvalificeres som »dataansvarlig« som omhandlet i artikel 4, nr. 7), i forordning 2016/679, og følgelig finder forordningens artikel 15 anvendelse i det foreliggende tilfælde.

74 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at artikel 4, nr. 7), i forordning 2016/679 skal fortolkes således, at for så vidt som et udvalg for andragender ved parlamentet i en delstat i en medlemsstat alene eller sammen med andre afgør, til hvilke formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger, skal dette udvalg kvalificeres som »dataansvarlig« som omhandlet i denne bestemmelse, således at den behandling af personoplysninger, der foretages af et sådant udvalg, henhører under denne forordnings anvendelsesområde, navnlig denne forordnings artikel 15.

Sagsomkostninger

75 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 4, nr. 7), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) skal fortolkes således, at for så vidt som et udvalg for andragender ved parlamentet i en delstat i en medlemsstat alene eller sammen med andre afgør, til hvilke formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger, skal dette udvalg kvalificeres som »dataansvarlig« som omhandlet i denne bestemmelse, således at den behandling af personoplysninger, der foretages af et sådant udvalg, henhører under denne forordnings anvendelsesområde, navnlig denne forordnings artikel 15.

Underskrifter