



Samling af Afgørelser

Sag T-553/23

**Philippe Latombe
mod
Europa-Kommissionen**

Rettens dom af 3. september 2025

»Overførsel af personoplysninger til USA – Kommissionens gennemførelsesafgørelse om, at USA sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau for personlige oplysninger – adgang til effektive retsmidler – retten til privatliv og familieliv – beslutninger baseret udelukkende på automatiseret behandling af personoplysninger – sikkerhed ved behandling af personoplysninger«

1. *Annulationssøgsmål – formaliteten – forkastelse af et søgsmål uden at tage stilling til formaliteten – Unionens retsinstansers skønsbeføjelse*
(Art. 263 TEUF)

(jf. præmis 14 og 15)

2. *Annulationssøgsmål – legalitetskontrol – kriterier – hensyntagen til de faktiske og retlige forhold, som fandtes på det tidspunkt, da den omtvistede retsakt blev vedtaget*
(Art. 263 TEUF)

(jf. præmis 22)

3. *Beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger – forordning 2016/679 – videregivelse af personoplysninger til tredjelande – Kommissionens vedtagelse af en afgørelse, hvori det fastslås, at beskyttelsesniveauet i et tredjeland er tilstrækkeligt – afgørelse 2023/1795, hvorved det fastslås, at beskyttelsesniveauet i USA er tilstrækkeligt – tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse – tilsidesættelse af retten til adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov – foreligger ikke*
(Art. 2 TEU; Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 47, stk. 2; Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2016/679, art. 45, stk. 2)

(jf. præmis 24, 35-37, 39, 42, 46, 51, 53-58, 60, 62, 64 og 66-82)

4. *Grundrettigheder – ret til en effektiv domstolsbeskyttelse – fastslået i henhold til artikel 47, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder og artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – samme betydning og omfang – beskyttelsesniveau sikret ved chartret, som ikke tilsidesætter det, der er sikret ved nævnte konvention*
(Art. 6, stk. 3, TEU; Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 47, stk. 2, og art. 52, stk. 3)

(jf. præmis 27-30)

5. *Beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger – forordning 2016/679 – videregivelse af personoplysninger til tredjelande – Kommissionens vedtagelse af en afgørelse, hvori det fastslås, at beskyttelsesniveauet i et tredjeland er tilstrækkeligt – afgørelse 2023/1795, hvori det fastslås, at beskyttelsesniveauet i USA er tilstrækkeligt – amerikanske efterretningstjenesters masseindsamling af personoplysninger i transit fra Unionen – indgreb i retten til respekt for privatlivet og retten til beskyttelse af personoplysninger – foreligger ikke – betingelser*
(Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 7 og 8; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2016/679, art. 45)

(jf. præmis 83, 92, 98, 105-108, 113, 117, 119, 122, 123, 128, 137-146, 148 og 150-153)

Resumé

I sin dom frifandt Retten, der traf afgørelse i udvidet sammensætning, Kommissionen i et annulationssøgsmaal anlagt af en fransk statsborger til prøvelse af Europa-Kommissionens afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet, hvorved den nye transatlantiske ramme for udveksling af personoplysninger mellem Den Europæiske Union og USA blev indført¹. Herved gav Retten, samtidig med at den fulgte Domstolens praksis på området², klarhed med hensyn til vurderingen af upartiskheden og uafhængigheden af Data Protection Review Court³ (domstol med ansvar for tilsyn med databeskyttelse, USA, herefter »DPRC«) og undersøgelsen af lovligheden af dette lands efterretningstjenesters masseindsamling af personoplysninger i transit fra Unionen.

I Schrems I- og Schrems II-dommene erklærede Domstolen de to tidligere afgørelser om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet ugyldige med den begrundelse, at »safe harbor« og »været om privatlivets fred«, der regulerer overførsel af personoplysninger fra EU til USA, ikke sikrede et beskyttelsesniveau for de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, der i det væsentlige svarede til det niveau, der er sikret ved EU-retten. Følgelig indledte Kommissionen drøftelser med den amerikanske regering med henblik på en eventuel ny afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet, som ville opfylde kravene i den generelle forordning om databeskyttelse⁴ som fortolket af Domstolen.

¹ – Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/1795 af 10.7.2023 i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 om et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau for personoplysninger inden for EU-USA-databeskyttelsesrammen (EUT 2023, L 231, s. 118, herefter »den anfægtede afgørelse«).

² – Dom af 6.10.2015, Schrems (C-362/14, herefter »Schrems I-dommen«, EU:C:2015:650), og af 16.7.2020, Facebook Ireland og Schrems (C-311/18, herefter »Schrems II-dommen«, EU:C:2020:559).

³ – Der er tale om det organ, der i USA har til opgave at kontrollere lovligheden af videregivelsen af personoplysninger fra Den Europæiske Union.

⁴ – Artikel 45, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27.4.2016 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 (EUT 2016, L 119, s. 1, berigtiget i EUT 2018, L 127, s. 2, herefter »databeskyttelsesforordningen«).

Den 7. oktober 2022 vedtog USA Executive Order 14086 (det præsidentielle dekret nr. 14086, herefter »E.O. 14086«), som fremmer foranstaltninger til beskyttelse af privatlivet i forbindelse med de amerikanske signalefterretningsaktiviteter, der udføres af efterretningsagenturer, der er etableret i USA. Dette dekret blev suppleret af Attorney General Order 28 CFR Part 201 (bekendtgørelse fra anklagemyndigheden 28 CFR Part 201, herefter »AG-bekendtgørelsen«), som ændrede bestemmelserne om oprettelse og drift af DPRC.

Den 10. juli 2023 vedtog Kommissionen efter at have undersøgt denne lovgivningsmæssige udvikling den anfægtede afgørelse. I det foreliggende annulationssøgsmål skal Retten efterprøve lovligheden af denne afgørelse, navnlig henset til databeskyttelsesforordningen og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

Rettens bemærkninger

I første række tog Retten stilling til spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen havde tilsidesat chartrets artikel 47, stk. 2, og databeskyttelsesforordningens artikel 45, stk. 2, eftersom den i den anfægtede afgørelse fastslog, at DPRC sikrede et »tilstrækkeligt beskyttelsesniveau« for så vidt angår unionsborgernes adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov.

I denne forbindelse forkastede Retten først og fremmest klagepunktet om, at DPRC ikke var en uafhængig og upartisk domstol, men var et organ, der henhørte under den udøvende magt.

Med henblik herpå forkastede Retten for det første argumentet om, at DPRC ikke var en uafhængig og upartisk domstol, eftersom dens opgave bestod i at efterprøve afgørelserne fra Civil Liberties Protection Officer of the Director of National Intelligence (den ansvarlige for beskyttelsen af borgerlige rettigheder under direktøren for den nationale efterretningstjeneste, herefter »CLPO«), som var tilknyttet kontoret for direktøren for USA's nationale efterretningstjeneste.

Retten bemærkede i denne henseende, at undersøgelsen af garantierne for CLPO's uafhængighed var uden relevans for vurderingen af, om DPRC udgjorde en uafhængig og upartisk domstol. DPRC blev nemlig oprettet som CLPO's uafhængige tilsynsorgan, og der blev i E.O. 14086 fastsat yderligere garantier for, at CLPO's afgørelser kunne prøves og i givet fald ændres på en uafhængig og upartisk måde af DPRC.

Sagsøgeren kunne således ikke med føje gøre gældende, at en utilstrækkelig beskyttelse af CLPO påvirkede DPRC's uafhængighed og upartiskhed.

For det andet forkastede Retten argumentet om, at DPRC ikke var en uafhængig og upartisk domstol, eftersom den var sammensat af dommere udnævnt af justitsministeren efter høring af Privacy and Civil Liberties Oversight Board (rådet for tilsyn med privatlivet og borgerlige frihedsrettigheder, USA, herefter »PCLOB«), som var et organ, der henhørte under den udøvende magt.

Indledningsvis konstaterede Retten, at selv om PCLOB blev oprettet inden for den udøvende magt, var den, henset til dens sammensætning, et uafhængigt agentur, hvis opgave bestod i upartisk at føre tilsyn med det arbejde, der udførtes af den udøvende magt med henblik på bl.a. at beskytte privatlivets fred og de borgerlige frihedsrettigheder.

Den omstændighed, at PCLOB blev oprettet inden for den udøvende magt, gjorde det således ikke i sig selv muligt at konkludere, at høringen af PCLOB forud for udnævnelsen af dommere til DPRC indebærer, at sidstnævnte ikke var en uafhængig og upartisk domstol.

Dernæst præciserede Retten på den ene side, at det i E.O. 14086 for at sikre, at dommerne i DPRC var uafhængige i forhold til den udøvende magt, var fastsat, at justitsministeren i forbindelse med deres udnævnelse skulle overholde en række kriterier og betingelser.

På den anden side kunne DPRC's dommere kun afsættes af justitsministeren og kun i tilfælde af tjenesteforseelse efter at der var taget behørigt hensyn til de standarder, der gjaldt for forbundsdommere, og som var fastsat i reglerne for sager om retsvæsenets aktørers adfærd og handicap (Rules for Judicial-Conduct and Judicial-Disability Proceedings).

Retten udledte heraf, at reglerne om udnævnelse og afskedigelse af DPRC's dommere ikke kunne rejse tvivl om DPRC's uafhængighed og upartiskhed.

Endelig bemærkede Retten, at Kommissionen var forpligtet til løbende at overvåge anvendelsen af den retlige ramme, som den anfægtede afgørelse var baseret på, med henblik på at afgøre, om USA fortsat sikrede et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau. Hvis den retlige ramme, der var gældende i USA på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, ændrede sig, kunne Kommissionen således om nødvendigt beslutte at suspendere, ændre eller ophæve den anfægtede afgørelse eller at begrænse dens anvendelsesområde.

For det tredje forkastede Retten argumentet om, at DPRC ikke var en uafhængig og upartisk domstol, fordi AG-bekendtgørelsen ikke udelukkede muligheden for, at DPRC's dommere kunne udsættes for andre former for tilsyn end det daglige tilsyn fra den udøvende magts side.

Retten bemærkede i denne henseende, at selv om det fremgår af sagsakterne, at dommerne ved DPRC ikke må være underlagt justitsministerens daglige tilsyn, fremgik det ligeledes af den anfægtede afgørelse, at efterretningstjenesterne og justitsministeren i henhold til E.O. 14086 var afskåret fra at blande sig i eller på utilbørlig vis påvirke DPRC's arbejde. Endvidere fremgik det af sagsakterne, at dette præsidentdekret og AG-bekendtgørelsen begrænsede den udøvende magts mulighed for at påvirke DPRC's arbejde ved at fastslå, at DPRC's dommere kun kunne afsættes af justitsministeren og udelukkende af en gyldig grund.

Dernæst forkastede Retten anbringendet om, at DPRC ikke forudgående var oprettet ved lov, for så vidt som DPRC ikke blev oprettet ved en lov vedtaget af Kongressen i USA, men ved en retsakt fra den udøvende magt, nemlig en afgørelse fra justitsministeren.

Retten bemærkede indledningsvis, at det ved vurderingen af, om de krav, der følger af chartrets artikel 47, stk. 2, var opfyldt, ikke var nødvendigt at begrænse sig til at vurdere den formelle karakter af den retsakt, hvorved en domstol oprettedes, og som fastlagde dens forretningsorden, men at det skulle efterprøves, om denne retsakt fastsatte tilstrækkelige garantier med henblik på at sikre dens uafhængighed og upartiskhed i forhold til de øvrige magter, herunder den udøvende magt.

Følgelig bemærkede Retten, således som Domstolen fastslog i Schrems I- og Schrems II-dommene, at Kommissionen i forbindelse med en afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet ikke er forpligtet til at sikre sig, at tredjelandets relevante bestemmelser er identiske med dem, der gælder i Unionen, men at de i det væsentlige svarer til dem, der er sikret

ved EU-retten i henhold til databeskyttelsesforordningen, sammenholdt med chartret. Det fulgte heraf, at Retten i den foreliggende sag var forpligtet til at efterprøve rigtigheden af Kommissionens konstatering af tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet i den anfægtede afgørelse, hvorefter bestemmelserne i amerikansk ret vedrørende oprettelsen og funktionen af DPRC frembød garantier, der i det væsentlige svarede til dem, der i EU-retten er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 2. Sådanne garantier gives navnlig, når den retsakt, hvorved denne domstol er oprettet, og som definerer dens forretningsorden, har til formål at sikre dens uafhængighed og upartiskhed i forhold til de øvrige magter, navnlig den udøvende magt, og dette til trods for den omstændighed, at den nævnte retsakt ikke formelt set udgør en lov.

I det foreliggende tilfælde fremgik det af den anfægtede afgørelse, at DPRC ikke blev etableret ved en lov vedtaget af den lovgivende magt, nemlig Kongressen i USA, men ved en retsakt hidrørende fra den udøvende magt.

I denne sammenhæng efterprøvede Retten, om E.O. 14086 og AG-bekendtgørelsen på en måde, der i det væsentlige svarede til EU-retten, fastsætter garantier med henblik på at sikre uafhængigheden og upartiskheden for DPRC.

Efter bl.a. at have undersøgt den måde, hvorpå DPRC blev oprettet som et uafhængigt organ med beslutningskompetence, reglerne for udnævnelse og afskedigelse af DPRC's dommere samt de processuelle garantier i forbindelse med udførelsen af deres opgaver, fastslog Retten, at de mangler, som Domstolen konstaterede i Schrems II-dommen, var blevet afhjulpet.

Henset til samtlige ovenstående betragtninger forkastede Retten anbringendet om tilsidesættelse af chartrets artikel 47, stk. 2, og databeskyttelsesforordningens artikel 45, stk. 2, i sin helhed.

I anden række tog Retten stilling til spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen havde tilsidesat chartrets artikel 7 og 8 vedrørende henholdsvis respekten for privatlivet og beskyttelsen af personoplysninger, for så vidt som den fandt, at USA sikrede et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau for så vidt angår dette lands efterretningstjenesters masseindsamling af personoplysninger, selv om E.O. 14086 ikke fastsatte en forpligtelse for disse efterretningstjenester til forud for masseindsamling af personoplysninger at indhente en forudgående tilladelse fra en retslig eller administrativ myndighed.

I denne forbindelse forkastede Retten for det første argumentet om, at de amerikanske efterretningsagenturers masseindsamling af personoplysninger ikke var genstand for retsligt tilsyn og ikke var underlagt tilstrækkeligt klare og præcise regler.

Retten fremhævede indledningsvis, at intet i Schrems II-dommen tydede på, at masseindsamling af personoplysninger nødvendigvis skulle være genstand for en forudgående tilladelse fra en uafhængig myndighed. Det fremgik tværtimod af denne dom, at den afgørelse, der tillader en sådan indsamling, i det mindste skal være genstand for en efterfølgende retslig prøvelse.

I den foreliggende sag pålagde E.O. 14086 og AG-forordningen de elektromagnetiske efterretningsaktiviteter, der udførtes af de amerikanske efterretningstjenester, en efterfølgende retslig overvågning af DPRC. Det kunne følgelig ikke anses for godtgjort, at den masseindsamling af personoplysninger, som efterretningstjenesterne foretog på grundlag af den anfægtede afgørelse, ikke opfyldte de krav, der følger af Schrems II-dommen i denne henseende.

Dernæst bemærkede Retten, at E.O. 14086 fastsatte, at masseindsamling kun var tilladt for at fremme en valideret efterretningsprioritet, som ikke med rimelighed kunne opnås ved målrettet indsamling, fastsatte grundlæggende krav, der fandt anvendelse på alle signalefterretningsaktiviteter, og fastsatte specifikke garantier, der fandt anvendelse på masseindsamling af personoplysninger.

Under disse omstændigheder fandt Retten, at det ikke med føje kunne gøres gældende, at iværksættelse af masseindsamling ikke var afgrænset tilstrækkeligt klart og præcist.

For det andet forkastede Retten argumentet om, at USA's masseindsamling af personoplysninger i transit fra Unionen skulle være genstand for en forudgående tilladelse i henhold til dommen i sagen *La Quadrature du Net m.fl.*⁵.

Retten konstaterede i denne henseende, at den situation, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til dommen i sagen *La Quadrature du Net m.fl.*, adskilte sig fra den situation, der var omhandlet i den foreliggende sag, og konkluderede heraf, at henvisningen til den nævnte dom var uden relevans.

For det tredje forkastede Retten argumentet om, at USA's masseindsamling af personoplysninger i transit fra Unionen skulle være genstand for en forudgående tilladelse i henhold til Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *Big Brother Watch*⁶.

Efter at have konstateret, at en masseindsamling af personoplysninger som den, der var genstand for den anfægtede afgørelse, var omfattet af det første trin i aflytningsprocessen, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol identificerede i dommen i sagen *Big Brother Watch*, for så vidt som den bestod i med henblik på beskyttelse af den nationale sikkerhed at indsamle personoplysninger i transit fra Unionen fra et stort antal personer, drog Retten konsekvenserne af denne dom i forbindelse med vurderingen af lovligheden af den anfægtede afgørelse.

Retten bemærkede således, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dommen i sagen *Big Brother Watch* fastslog, at masseindsamling af personoplysninger skulle være underlagt flere garantier, såsom indhentning af en tilladelse fra en uafhængig myndighed fra det tidspunkt, hvor genstanden for og omfanget af den omhandlede overvågningsoperation er fastlagt, indførelse af et tilsynssystem og en uafhængig efterfølgende domstolsprøvelse samt fastsættelse af retsregler, der gør det muligt for hvert trin i aflytningen at sikre, at de trufne foranstaltninger er nødvendige og forholdsmæssige.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol havde endvidere gjort gældende, at behovet for at fastsætte garantier øgedes i takt med, at processen gik gennem disse forskellige trin, og intensiteten af indgrebet i retten til respekt for privatlivet følgelig blev større.

Retten bemærkede i denne forbindelse, at Kommissionen i forbindelse med en afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet ikke var forpligtet til at sikre sig, at tredjelandets relevante bestemmelser var identiske med dem, der gjaldt i Unionen, men at de i det væsentlige svarede til dem, der gjaldt i Unionen.

⁵ – Dom af 6.10.2020, *La Quadrature du Net m.fl.* (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, herefter »dommen i sagen *La Quadrature du Net m.fl.*«, EU:C:2020:791).

⁶ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 25.5.2021, *Big Brother Watch m.fl. mod Det Forenede Kongerige* (CE:ECHR:2021:0525JUD005817013, herefter dommen i sagen »*Big Brother Watch*«).

Retten fandt således i det foreliggende tilfælde, at behovet for i denne specifikke fase af masseindsamlingen at fastsætte garantier, der begrænsede efterretningstjenesternes skønsmæssige indledende masseindsamling af personoplysninger og ikke efterfølgende aktiviteter.

Retten bemærkede endvidere, at den omstændighed, at der var krav om forudgående tilladelse, ikke var den eneste sikkerhedsforanstaltning, der skulle omgærde masseindsamling af personoplysninger, men var et af de elementer, der tilsammen udgjorde hjørnestenen i enhver ordning med masseindsamling. I denne henseende fastsatte gældende amerikansk retsregler, der på en tilstrækkelig klar og præcis måde regulerede USA's efterretningstjenesters gennemførelse af masseindsamling af personoplysninger og gav de personer, der var berørt af en overførsel af personoplysninger, ret til en effektiv retsbeskyttelse for DPRC. Endvidere fremgik det af 162.-169. betragtning til den anfægtede afgørelse, uden at sagsøgeren havde bestridt dette, at de efterretningsaktiviteter, der udførtes af efterretningstjenesterne, kontrolleredes af PCLOB, som i henhold til sin oprettelsesakt var tænkt som en uafhængig tjeneste. De nævnte aktiviteter var ligeledes genstand for tilsyn, for det første af de juridiske ledere og delegerede, som inden for hver efterretningstjeneste havde til opgave at overvåge og overholde den nævnte lovgivning, for det andet af den uafhængige generalinspektør, der for hver efterretningstjeneste havde til opgave at kontrollere de eksterne efterretningsaktiviteter, der udførtes af den pågældende tjeneste, for det tredje af Intelligence Oversight Board (rådet for tilsyn med efterretningstjenester, USA), der var oprettet inden for rammerne af President's Intelligence Advisory Board (rådgivende efterretningsråd under præsidenten, USA), som skulle føre tilsyn med de amerikanske myndigheders overholdelse af loven, og for det fjerde af de særlige udvalg, der var nedsat under den amerikanske kongres, og som varetog overvågningsfunktioner i forbindelse med alle udenlandske efterretningsaktiviteter i USA.

Henset til disse betragtninger fastslog Retten, at det ikke kunne konkluderes, at den omstændighed, at der ikke var foreskrevet en forudgående tilladelse, der fandt anvendelse på USA's efterretningstjenesters indledende masseindsamling af personoplysninger i transit fra Unionen, var tilstrækkelig til at fastslå, at amerikansk ret i lyset af den lære, der kunne udledes af dommen i sagen Big Brother Watch, ikke gav garantier, der i det væsentlige svarede til dem, der er fastsat i EU-retten.

For det fjerde og sidste tiltrådte Retten ikke argumentet om, at USA's masseindsamling af personoplysninger i transit fra Unionen skulle være genstand for en forudgående tilladelse i henhold til udtalelse 5/2023 fra Det Europæiske Databeskyttelsesråd (EDPS)⁷.

Retten bemærkede i denne henseende, at udtalelse 5/2023 blev afgivet på grundlag af databeskyttelsesforordningens artikel 70, stk. 1, litra s). Når EDPS handlede på dette grundlag, begrænsede det sig imidlertid til at yde rådgivning. Denne udtalelse var således ikke bindende for Kommissionen.

Under alle omstændigheder konstaterede Retten, at EDPS i den nævnte udtalelse ikke anførte, at den manglende indførelse af en forudgående kontrol i forbindelse med masseindsamling af personoplysninger nødvendigvis påvirkede Kommissionens positive vurdering af tilstrækkeligheden af det beskyttelsesniveau for personoplysninger, som EU-USA-databeskyttelsesrammen tilbød.

⁷ – Udtalelse 5/2023 af 28.2.2023 om Kommissionens udkast til gennemførelsesafgørelse om tilstrækkelig beskyttelse af personoplysninger i henhold til EU-USA-databeskyttelsesrammen (herefter »udtalelse 5/2023«).

Retten forkastede derfor anbringendet om tilsidesættelse af chartrets artikel 7 og 8 og frifandt Kommissionen i det hele.