



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

9 juli 2020 *

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 267 VWEU – Begrip ‚rechterlijke instantie’ – Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens – Verordening (EU) 2016/679 – Werkingssfeer – Artikel 2, lid 2, onder a) – Begrip ‚activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen’ – Artikel 4, punt 7 – Begrip ‚verwerkingsverantwoordelijke’ – Commissie verzoekschriften van het parlement van een deelstaat van een lidstaat – Artikel 15 – Recht van inzage van de betrokkene”

In zaak C-272/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Wiesbaden (bestuursrechter Wiesbaden, Duitsland) bij beslissing van 27 maart 2019, ingekomen bij het Hof op 1 april 2019, in de procedure

VQ

tegen

Land Hessen,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, L. S. Rossi (rapporteur), J. Malenovský, F. Biltgen en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- VQ, vertegenwoordigd door A.-K. Pantaleon, genannt Stemberg, Rechtsanwältin,
- het Land Hessen, vertegenwoordigd door H.-G. Kamann, M. Braun en L. Hesse, Rechtsanwälte,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller, M. Hellmann en A. Berg als gemachtigden,

* Procestaal: Duits.

- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, O. Serdula en J. Vláčil als gemachtigden,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Krämer, D. Nardi en F. Erlbacher als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van, ten eerste, artikel 4, punt 7, en artikel 15 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1) en, ten tweede, artikel 267 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen VQ en het Land Hessen (deelstaat Hessen, Duitsland) over de rechtmatigheid van de afwijzing door de voorzitter van de Hessische Landtag (parlement van de deelstaat Hessen) van het verzoek van betrokkene om inzage van de hem betreffende persoonsgegevens die de Commissie verzoekschriften van dit parlement had geregistreerd.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 95/46

- 3 Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995, L 281, blz. 31), die is ingetrokken bij verordening 2016/679, bevatte een artikel 3 met als opschrift „Werkingssfeer”, dat bepaalde:

„1. De bepalingen van deze richtlijn zijn van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

2. De bepalingen van deze richtlijn zijn niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens:

- die met het oog op de uitoefening van niet binnen de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht vallende activiteiten geschiedt zoals die bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in ieder geval verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid,

defensie, de veiligheid van de Staat (waaronder de economie van de Staat, wanneer deze verwerkingen in verband staan met vraagstukken van Staatsveiligheid), en de activiteiten van de Staat op strafrechtelijk gebied;

- die door een natuurlijk persoon in activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht.”

Verordening 2016/679

- 4 In de overwegingen 16 en 20 van verordening 2016/679 staat te lezen:

„(16) Deze verordening is niet van toepassing op vraagstukken met betrekking tot de bescherming van de grondrechten en de fundamentele vrijheden of het vrije verkeer van persoonsgegevens in verband met niet onder het Unierecht vallende activiteiten, zoals activiteiten betreffende nationale veiligheid. Deze verordening is niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens die de lidstaten verrichten bij activiteiten in verband met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie.

[...]

(20) Hoewel de onderhavige verordening onder meer van toepassing is op de activiteiten van gerechten en andere rechterlijke autoriteiten, zouden in het Unierecht of het lidstatelijke recht de verwerkingen en verwerkingsprocedures met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens door gerechten en andere rechterlijke autoriteiten nader kunnen worden gespecificeerd. De competentie van de toezichthoudende autoriteiten mag zich niet uitstrekken tot de verwerking van persoonsgegevens door gerechten in het kader van hun gerechtelijke taken, zulks teneinde de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij de uitoefening van haar rechterlijke taken, waaronder besluitvorming, te waarborgen. Het toezicht op die gegevensverwerkingen moet kunnen worden toevertrouwd aan specifieke instanties binnen de rechterlijke organisatie van de lidstaat, die met name de naleving van de regels van deze verordening moeten garanderen, leden van de rechterlijke macht van hun verplichtingen krachtens deze verordening sterker bewust moeten maken, en klachten met betrekking tot die gegevensverwerkingen moeten behandelen.”

- 5 Artikel 2 van die verordening, met als opschrift „Materieel toepassingsgebied”, bepaalt:

„1. Deze verordening is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking, alsmede op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

2. Deze verordening is niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens:

- a) in het kader van activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen;
- b) door de lidstaten bij de uitvoering van activiteiten die binnen de werkingssfeer van titel V, hoofdstuk 2, VEU vallen;
- c) door een natuurlijke persoon bij de uitoefening van een zuiver persoonlijke of huishoudelijke activiteit;
- d) door de bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.

[...]”

- 6 Artikel 4 van die verordening, met als opschrift „Definities”, luidt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

- 7) ‚verwerkingsverantwoordelijke’: een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt; wanneer de doelstellingen van en de middelen voor deze verwerking in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden vastgesteld, kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen;

[...]”

- 7 Artikel 15 van deze verordening, met als opschrift „Recht van inzage van de betrokkene”, bepaalt in lid 1:

„De betrokkene heeft het recht om van de verwerkingsverantwoordelijke uitsluitel te verkrijgen over het al dan niet verwerken van hem betreffende persoonsgegevens en, wanneer dat het geval is, om inzage te verkrijgen van die persoonsgegevens en van de volgende informatie:

[...]”

- 8 Artikel 23 van verordening 2016/679, met als opschrift „Beperkingen”, bepaalt in lid 1:

„De reikwijdte van de verplichtingen en rechten als bedoeld in de artikelen 12 tot en met 22 en artikel 34, alsmede in artikel 5 kan, voor zover de bepalingen van die artikelen overeenstemmen met de rechten en verplichtingen als bedoeld in de artikelen 12 tot en met [22], worden beperkt door middel van Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die op de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker van toepassing zijn, op voorwaarde dat die beperking de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laat en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is ter waarborging van:

- a) de nationale veiligheid;
- b) landsverdediging;
- c) de openbare veiligheid;
- d) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid;
- e) andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met name een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid;
- f) de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter en gerechtelijke procedures;
- g) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van schendingen van de beroepsregels voor gereguleerde beroepen;

- h) een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die verband houdt, al is het incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de in de punten a), tot en met e) en punt g) bedoelde gevallen;
- i) de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen;
- j) de inning van civielrechtelijke vorderingen.”

Duits recht

Federaal recht

- 9 Artikel 97 van het Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland) luidt:

„(1) Rechters zijn onafhankelijk en uitsluitend onderworpen aan de wet.

(2) Rechters die definitief en regelmatig in hoofdberoep zijn aangesteld, kunnen vóór het verstrijken van hun ambtstermijn en tegen hun wil alleen worden ontslagen, definitief of tijdelijk uit hun ambt ontheven, naar een ander ambt overgeplaatst of gepensioneerd, op grond van een rechterlijke beslissing, en om de redenen en in de vormen die bij wet zijn bepaald. De wetgeving kan leeftijdsgrenzen vaststellen waarop voor het leven benoemde rechters met pensioen gaan. In geval van wijziging van de organisatie van de rechtbanken of hun rechtsgebieden kunnen rechters naar een andere rechtbank worden overgeplaatst of uit hun ambt worden ontheven, maar alleen op voorwaarde dat zij hun volledige loon behouden.”

- 10 § 26 van het Deutsche Richtergesetz (Duitse wet op de rechterlijke organisatie; hierna: „DRiG”) bepaalt:

„(1) De rechter staat slechts onder toezicht voor zover zijn onafhankelijkheid niet in het gedrang komt.

(2) Onverminderd lid 1 omvat het toezicht ook de bevoegdheid om te wijzen op de onregelmatige wijze waarop een ambt wordt uitgeoefend en om aan te manen tot een regelmatige en onmiddellijke uitoefening van het ambt.

(3) Indien een toezichtsmaatregel volgens de rechter zijn onafhankelijkheid in het gedrang brengt, beslist een rechtbank op verzoek van de rechter overeenkomstig deze wet.”

Recht van de deelstaat Hessen

- 11 Artikel 126 van de Verfassung des Landes Hessen (grondwet van de deelstaat Hessen) bepaalt:

„(1) De rechterlijke macht wordt uitsluitend door de bij wet ingestelde rechtbanken uitgeoefend.

(2) Rechters zijn onafhankelijk en uitsluitend onderworpen aan de wet.”

- 12 Artikel 127 van die grondwet luidt:

„(1) De rechters die regelmatig in hoofdberoep worden aangesteld, worden voor het leven benoemd.

(2) Rechters worden alleen voor het leven benoemd indien zij na een tijdelijke aanstelling voor een bij wet te bepalen proeftijd door hun persoonlijkheid en hun werkzaamheden als rechter waarborgen dat zij hun ambt in een geest van democratie en sociaal inzicht zullen uitoefenen.

(3) De minister van Justitie neemt de beslissing tot tijdelijke aanstelling en benoeming voor het leven samen met een commissie voor de selectie van rechters.

[...]”

- 13 § 2b van het Hessische Richtergesetz (Hessische wet op de rechterlijke organisatie; hierna: „HRiG”) bepaalt:

„De beoordeling van de geschiktheid, de bekwaamheid en de professionele prestaties van de rechters wordt door richtsnoeren van het ministerie van Justitie geregeld.”

- 14 § 3 HRiG luidt:

„De rechters worden benoemd door de minister van Justitie.”

- 15 § 18 van de Verwaltungsgerichtsordnung (Duits wetboek bestuursprocesrecht) bepaalt:

„Om in een tijdelijke personeelsbehoefte te voorzien, kan een ambtenaar in vaste dienst die geschikt is om het rechterambt uit te oefenen, voor ten minste twee jaar en ten hoogste de duur van zijn hoofdamt als tijdelijke rechter worden benoemd. § 15, lid 1, eerste en derde volzin, en lid 2, DRiG is mutatis mutandis van toepassing.”

- 16 Het Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (Hessische wet inzake gegevensbescherming en vrijheid van informatie), dat het recht van de deelstaat Hessen inzake gegevensbescherming aan onder meer verordening 2016/679 aanpast, bepaalt in § 30, lid 1:

„Met uitzondering van de §§ 15 en 29 zijn de bepalingen van deze wet slechts van toepassing op de Landtag voor zover deze optreedt in administratieve aangelegenheden, in het bijzonder wanneer het gaat om de economische zaken van de Landtag, de personeelszaken of de uitvoering van wettelijke bepalingen waarvan de uitvoering wordt opgedragen aan de voorzitter van de Landtag. Voorts stelt de Landtag een regeling inzake gegevensbescherming vast die in overeenstemming is met zijn grondwettelijke status. [...]”

- 17 Bijlage 2 bij de Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (reglement van orde van de Hessische Landtag) van 16 december 1993 bevat de richtsnoeren van 1986 voor de behandeling van gerubriceerde informatie op het gebied van de Hessische Landtag, die in § 13 ervan, met als opschrift „Bescherming van privégeheimen”, bepalen:

„(1) Voor zover de bescherming van persoonlijke, zakelijke of bedrijfsgeheimen dit vereist, moeten de dossiers, de andere documenten en de beraadslagingen van de commissies geheim gehouden worden. Dit geldt in het bijzonder voor belastingdossiers en verzoekschriften. [...]”

(2) Alleen de leden van de bevoegde commissie kunnen dergelijke dossiers of documenten inkijken. Dat geldt ook voor de inzage van de notulen van de beraadslagingen van de commissie over zaken die geheimhouding vereisen in de zin van lid 1. De commissie beslist over de verspreiding van de notulen.”

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 18 Nadat hij een verzoekschrift had ingediend bij de Commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag, heeft VQ deze commissie op basis van artikel 15 van verordening 2016/679 verzocht om inzage van de hem betreffende persoonsgegevens die deze commissie in het kader van de behandeling van zijn verzoekschrift had geregistreerd.

- 19 De voorzitter van de Hessische Landtag heeft dit verzoek afgewezen op grond dat de verzoekschriftenprocedure een taak van het parlement is, en dat dit parlement niet binnen de werkingssfeer van verordening 2016/679 valt.
- 20 Op 22 maart 2013 heeft VQ bij het Verwaltungsgericht Wiesbaden (bestuursrechter Wiesbaden, Duitsland) beroep ingesteld tegen de beslissing van de voorzitter van de Hessische Landtag waarbij zijn verzoek is afgewezen.
- 21 Die rechter merkt op dat het Duitse recht, met name gelet op § 13 van de richtsnoeren voor de behandeling van gerubriceerde informatie op het gebied van de Hessische Landtag van 1986, geen recht op inzage van persoonsgegevens toekent in het kader van een verzoekschrift als aan de orde in het hoofdgeding.
- 22 Hij vraagt zich echter in de eerste plaats af of de Commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag kan worden aangemerkt als een „overheidsinstantie” in de zin van artikel 4, punt 7, van verordening 2016/679, en in casu kan worden beschouwd als de „verwerkingsverantwoordelijke” voor de persoonsgegevens van VQ. In dat geval kan VQ zich beroepen op een recht van inzage krachtens artikel 15 van deze verordening.
- 23 In verordening 2016/679 wordt het begrip „overheidsinstantie” echter niet gedefinieerd. Volgens het Verwaltungsgericht Wiesbaden kan deze uitdrukking functioneel of institutioneel worden opgevat. Volgens de functionele opvatting zouden „overheidsinstanties” alle openbare entiteiten zijn die taken van openbaar bestuur verrichten, met inbegrip van – bijgevolg – de Hessische Landtag wanneer deze dergelijke taken verricht. Volgens de institutionele opvatting zou de Commissie verzoekschriften van dit parlement een autonoom orgaan zijn, en dus een overheidsinstantie in de institutionele betekenis. Zij neemt niet deel aan de wetgevende activiteit van dit parlement aangezien, ten eerste, haar activiteit geen dwingend karakter heeft en, ten tweede, zij niet beschikt over een initiatiefrecht, en evenmin over een recht om regels vast te stellen, aangezien haar optreden steeds afhangt van het verzoekschrift van de burger en de inhoud van het verzoek.
- 24 Bovendien sluit artikel 2, lid 2, van verordening 2016/679 organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid niet uit, zodat deze bepaling impliceert dat het begrip bestuur en dus het begrip overheidsinstantie ruim dienen te worden opgevat. Met betrekking tot het recht om verzoekschriften in te dienen, onderscheidt deze commissie zich bijgevolg niet van andere administratieve autoriteiten van de deelstaat Hessen.
- 25 Het Verwaltungsgericht Wiesbaden oordeelt bijgevolg dat de Commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag een „overheidsinstantie” is in de zin van artikel 4, punt 7, van die verordening en dat er in casu geen enkele reden bestaat om zich te verzetten tegen de uitoefening van een recht van inzage krachtens artikel 15 van die verordening.
- 26 Die rechter vraagt zich echter in de tweede plaats af of hijzelf kan worden beschouwd als een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, gelet op de criteria die het Hof dienaangaande heeft geformuleerd, inzonderheid het criterium inzake onafhankelijkheid van het betrokken orgaan.
- 27 In dat verband brengt hij in herinnering dat het vereiste van onafhankelijkheid uiteenvalt in twee aspecten. Het eerste, externe aspect veronderstelt dat dit orgaan zijn taken volledig autonoom uitoefent, zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, zodat het beschermd is tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van zijn leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar kan brengen. Het tweede, interne, aspect sluit aan bij het begrip onpartijdigheid en heeft betrekking op het houden van

gelijke afstand ten opzichte van de partijen in het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding. Dit aspect vereist dat objectiviteit in acht wordt genomen en dat elk belang bij de oplossing van het geschil, buiten de strikte toepassing van de rechtsregel, ontbreekt.

- 28 Wat het externe aspect van onafhankelijkheid betreft, heeft het feit dat een rechterlijke instantie verbonden is met het ministerie van Justitie tot gevolg dat deze haar taken niet volledig autonoom kan uitoefenen. In casu wordt de organisatie van de rechterlijke instanties van de deelstaat Hessen opgelegd door het ministerie van Justitie van deze deelstaat. In het bijzonder bepaalt dit ministerie de communicatiemiddelen (telefoon, fax, internet en andere) en de IT-apparatuur, namelijk „HessenPC”, die voor het bestuur is ontworpen in samenwerking met een centrale dienstverrichter, te weten de Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (Hessische centrale voor gegevensverwerking), die valt onder het ministerie van Financiën van de deelstaat Hessen. Deze dienstverrichter onderhoudt ook al deze apparatuur, zodat het bestuur alle gegevens van de rechterlijke instanties kan inkijken.
- 29 Louter het gevaar dat op de rechterlijke instanties politieke invloed wordt uitgeoefend, onder meer via de apparatuur of het door het ministerie van Justitie toegewezen personeel, volstaat om een gevaar voor inmenging in de beslissingen ervan met zich mee te brengen en de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties in de uitoefening van hun taken aan te tasten. Hiertoe volstaat zelfs een vermoeden dat druk wordt uitgeoefend om de zaken snel af te doen door middel van door dit ministerie beheerde werkluststatistieken.
- 30 Bovendien genieten de gerechten van de deelstaat Hessen geen autonoom toezicht inzake gegevensbescherming, aangezien het grootste deel van de gegevensverwerking in wezen wordt opgelegd door het ministerie van Justitie van de deelstaat Hessen, zonder dat het in overweging 20 van verordening 2016/679 vermelde rechterlijk toezicht wordt uitgeoefend.
- 31 Wat het interne aspect van onafhankelijkheid betreft, wijst het Verwaltungsgericht Wiesbaden erop dat het Duitse grondwettelijk recht de institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties niet waarborgt.
- 32 Allereerst is de minister van Justitie van de deelstaat Hessen, zoals blijkt uit de §§ 2b en 3 HRiG, immers verantwoordelijk voor de benoeming, de beoordeling en de bevordering van rechters, met inbegrip van de rechters waaruit de verwijzende rechterlijke instantie bestaat. Daaruit volgt dat de bepalingen van het ambtenarenrecht op hen van toepassing zijn, zodat deze minister moet beslissen over onder meer de buitenlandse dienstreizen van de rechters, zoals de dienstreizen in het kader van het Europees netwerk voor justitiële opleiding.
- 33 Vervolgens kan een ambtenaar overeenkomstig § 18 van de Verwaltungsgerichtsordnung als tijdelijke rechter worden benoemd om in een tijdelijke personeelsbehoefte te voorzien. Deze rechter kan uit een overheidsinstantie komen die voor hem verschijnt in de hoedanigheid van verwerende partij in een gerechtelijke procedure.
- 34 Bovendien houdt het ministerie van Justitie van de deelstaat Hessen de zakelijke contactgegevens van alle rechters bij in een systeem voor het beheer van personeelsinformatie dat afhangt van de regering van de deelstaat Hessen, zodat alle administratieve autoriteiten van deze deelstaat deze gegevens kunnen inkijken, terwijl zij de hoedanigheid van partij in een bij deze rechters aanhangige zaak kunnen hebben.
- 35 Ten slotte beslist het ministerie van Justitie ook over het aantal rechters en posten voor elke rechterlijke instantie, over het personeel dat geen magistraat is en eigenlijk is toegewezen aan de uitvoerende macht, en over de IT-apparatuur van elke rechterlijke instantie.

- 36 Bijgevolg zijn de rechterlijke instanties alleen functioneel onafhankelijk voor zover alleen de rechters onafhankelijk zijn en uitsluitend onderworpen aan de wet, overeenkomstig § 126 van de grondwet van de deelstaat Hessen. Deze functionele onafhankelijkheid volstaat echter op zich niet om de rechterlijke instanties tegen elke externe beïnvloeding te beschermen.
- 37 Het Verwaltungsgericht Wiesbaden komt op basis daarvan tot de conclusie dat het wellicht niet voldoet aan de in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest bepaalde voorwaarden om te worden beschouwd als een onafhankelijk en onpartijdig gerecht.
- 38 Daarop heeft het Verwaltungsgericht Wiesbaden de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Is [verordening 2016/679] – in casu artikel 15 [ervan, met als opschrift ‚Recht van inzage van de betrokkene’] – van toepassing op de commissie van een parlement van een deelstaat van een lidstaat, indien deze commissie verantwoordelijk is voor de behandeling van verzoekschriften van burgers – in casu de commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag –, en moet deze commissie in dat opzicht worden behandeld als een overheidsinstantie in de zin van artikel 4, punt 7, [van verordening 2016/679]?
- 2) Gaat het bij de verwijzende rechter om een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU juncto artikel 47, tweede alinea, van het [Handvest]?”

Bevoegdheid van het Hof

- 39 In haar opmerkingen stelt de Poolse regering de bevoegdheid van het Hof – inzonderheid om uitspraak te doen over de tweede vraag – ter discussie, aangezien het Unierecht de rechterlijke organisatie van de lidstaten niet regelt en deze vraag bijgevolg alleen onder het nationale recht valt.
- 40 Dienaangaande kan worden volstaan met de vaststelling dat het verzoek om een prejudiciële beslissing betrekking heeft op de uitlegging van het Unierecht, hetzij van verordening 2016/679, hetzij van artikel 267 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest.
- 41 In deze omstandigheden is het Hof kennelijk bevoegd om uitspraak te doen over dit verzoek in zijn geheel, dit wil zeggen zowel over de eerste als over de tweede vraag [zie in die zin arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punten 74 en 75].

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 42 Met zijn tweede vraag twijfelt het Verwaltungsgericht Wiesbaden aan zijn eigen hoedanigheid van „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest. Bijgevolg verzoekt het het Hof in werkelijkheid om de ontvankelijkheid van zijn verzoek om een prejudiciële beslissing te onderzoeken, aangezien de hoedanigheid van „rechterlijke instantie”, in de zin van artikel 267 VWEU, een ontvankelijkheidsvoorwaarde is, en dus een voorafgaande voorwaarde voor de uitlegging door het Hof van de Unierechtelijke bepaling waarop de eerste vraag betrekking heeft.
- 43 Volgens vaste rechtspraak houdt het Hof bij de beoordeling of de betrokken verwijzende instantie een „rechterlijke instantie” is in de zin van artikel 267 VWEU, wat uitsluitend een vraag van Unierecht is, en dus bij de beoordeling of het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is, rekening met een geheel van factoren, zoals de wettelijke grondslag van deze instantie, het permanente karakter, de

verplichte rechtsmacht, de procedure op tegenspraak, de toepassing van de rechtsregels door de instantie en de onafhankelijkheid van de instantie (zie in die zin arrest van 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 44 De twijfels van het Verwaltungsgericht Wiesbaden betreffen zijn eigen onafhankelijkheid ten aanzien van de wetgevende of de uitvoerende macht. Deze twijfels zijn gebaseerd op de omstandigheden dat, ten eerste, de rechters door het ministerie van Justitie worden benoemd en bevorderd, ten tweede, de beoordeling van de rechters door het ministerie van Justitie wordt geregeld volgens dezelfde bepalingen als die welke voor ambtenaren gelden, ten derde, de persoonsgegevens en de zakelijke contactgegevens van de rechters worden beheerd door dit ministerie, dat zo toegang tot deze gegevens heeft, ten vierde, ambtenaren als tijdelijke rechters kunnen worden benoemd om in een tijdelijke personeelsbehoefte te voorzien en, ten vijfde, dit ministerie de externe en interne organisatie van de rechterlijke instanties oplegt, de toewijzing van personeel, de communicatiemiddelen en de IT-apparatuur ervan bepaalt, en tevens beslist over de buitenlandse dienstreizen van de rechters.
- 45 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de onafhankelijkheid van de rechters van de lidstaten om verschillende redenen van fundamenteel belang is voor de rechtsorde van de Unie. Allereerst valt deze onafhankelijkheid onder het beginsel van de rechtsstaat, die behoort tot de waarden waarop de Unie volgens artikel 2 VEU is gebaseerd en die de lidstaten gemeen hebben, en onder artikel 19 VEU, dat deze waarde concretiseert en het rechterlijk toezicht in deze rechtsorde ook aan de rechters van de lidstaten toevertrouwt (zie in die zin arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 32). Vervolgens is deze onafhankelijkheid een noodzakelijke voorwaarde om de justitiabelen binnen de werkingssfeer van het Unierecht het in artikel 47 van het Handvest opgenomen fundamentele recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter te waarborgen, dat van het grootste belang is als waarborg voor de bescherming van alle door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten (zie in die zin onder meer arrest van 26 maart 2020, Heroverweging Simpson/Raad en HG/Commissie, C-542/18 RX-II en C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punten 70 en 71 alsook aldaar aangehaalde rechtspraak). Ten slotte is deze onafhankelijkheid essentieel voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking, dat gestalte krijgt in het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van de prejudiciële verwijzing, doordat dit mechanisme slechts in werking kan worden gesteld door een instantie die tot taak heeft om het Unierecht toe te passen en die met name voldoet aan dat onafhankelijkheidscriterium (zie met name arrest van 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Bijgevolg mag bij het onderzoek naar de ontvankelijkheid van een verzoek om een prejudiciële beslissing het criterium inzake onafhankelijkheid waaraan de verwijzende rechter moet voldoen om te kunnen worden beschouwd als een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU, alleen aan de hand van deze bepaling worden beoordeeld.
- 47 Daaruit volgt – zoals de Europese Commissie benadrukt – dat deze beoordeling in casu betrekking moet hebben op de onafhankelijkheid van alleen het Verwaltungsgericht Wiesbaden in het kader van het hoofdgeding, dat zoals blijkt uit de punten 22 tot en met 25 van dit arrest betrekking heeft op de uitlegging van het Unierecht, met name verordening 2016/679.
- 48 Dienaangaande zijn sommige elementen die deze bestuursrechter naar voren heeft gebracht kennelijk niet relevant voor die beoordeling.
- 49 Dit geldt in de eerste plaats voor de regels betreffende de procedures voor de benoeming van tijdelijke rechters, aangezien dergelijke rechters geen deel uitmaken van de rechtsprekende formatie, die in casu alleen bestaat uit de president van het Verwaltungsgericht Wiesbaden.

- 50 Aangaande in de tweede plaats de rol van het ministerie van Justitie van de deelstaat Hessen met betrekking tot het beheer van de dienstreizen van de rechters of de organisatie van de rechterlijke instanties, de bepaling van de personeelsbezetting, het beheer van de communicatiemiddelen en de IT-apparatuur alsook het beheer van de persoonsgegevens, kan worden volstaan met de opmerking dat het verzoek om een prejudiciële beslissing geen informatie bevat waaruit kan worden opgemaakt in welke mate deze elementen in het hoofdgeding kunnen afdoen aan de onafhankelijkheid van het Verwaltungsgericht Wiesbaden.
- 51 Het enige wat dus in wezen nog moet worden nagegaan, is de beweerde invloed die de wetgevende of de uitvoerende macht kan hebben op de rechters waaruit deze bestuurlijke rechtbank bestaat, vanwege de betrokkenheid van deze machten bij de benoeming, de bevordering en de beoordeling van deze rechters.
- 52 Volgens vaste rechtspraak zijn regels nodig voor de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die de rechterlijke instanties van de lidstaten moeten genieten, onder andere met betrekking tot de samenstelling van de instantie, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van haar leden, die geschikt moeten zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat deze instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen (arrest van 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 53 Dienaangaande merkt de Duitse regering op dat magistraten in casu een autonome status hebben binnen de ambtenarij, die onder meer wordt verzekerd door de in artikel 97 van het Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vastgestelde waarborg van onafzetbaarheid, door de bevoegdheid van de rechtbanken voor de magistratuur inzake rechtsbescherming van magistraten, alsook door de benoemingsprocedure, waarin de Commissie voor de selectie van rechters een doorslaggevende rol speelt. Deze commissie, die is ingesteld bij § 127 van de Verfassung des Landes Hessen, bestaat uit zeven leden die benoemd zijn door de Landtag van deze deelstaat, vijf leden die uit de magistratuur komen en, jaarlijks roterend, de voorzitter van een van de twee ordes van advocaten van deze deelstaat. De door de Landtag in verhouding tot de samenstelling ervan aangeduide leden moeten de democratische legitimiteit van deze commissie verzekeren.
- 54 Aangaande de benoemingsvoorwaarden voor de rechter die zetelt in de verwijzende rechterlijke instantie, zij er meteen aan herinnerd dat het enkele feit dat de wetgevende of de uitvoerende macht bij de benoemingsprocedure van een rechter betrokken is, niet betekent dat deze van hen afhankelijk wordt en evenmin twijfels doet rijzen over zijn onpartijdigheid indien de betrokkene, als hij eenmaal is benoemd, aan geen enkele druk wordt onderworpen en in het kader van de vervulling van zijn ambt geen instructies ontvangt [zie in die zin arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 133 alsook aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 55 Het Verwaltungsgericht Wiesbaden lijkt zich echter ook vragen te stellen over de verenigbaarheid van de samenstelling van de Commissie voor de selectie van rechters met het onafhankelijkheidsbeginsel, gelet op het overwicht van de door de wetgevende macht gekozen leden.
- 56 Deze omstandigheid kan er op zich echter niet toe leiden dat wordt getwijfeld aan de onafhankelijkheid van de verwijzende rechter. De onafhankelijkheid van een nationale rechterlijke instantie, ook vanuit het oogpunt van de voorwaarden waaronder de leden ervan worden benoemd, moet immers worden beoordeeld ten aanzien van alle relevante factoren.
- 57 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat wanneer een nationale rechter aan het Hof een reeks elementen heeft voorgelegd, op basis waarvan volgens hem kan worden getwijfeld aan de onafhankelijkheid van een commissie die meewerkt aan de benoeming van rechters, het Hof heeft geoordeeld dat, ook al kan het ene of het andere door deze rechter naar voren gebrachte argument op zich niet bekritiseerbaar

zijn en in dit geval behoren tot de bevoegdheid van de lidstaten en de door hen gemaakte keuzen, de combinatie daarvan, samen met de omstandigheden waarin deze keuzen zijn gemaakt, daarentegen aanleiding kan geven tot twijfels over de onafhankelijkheid van een orgaan dat een rol speelt in de procedure voor de benoeming van de rechters, zelfs wanneer bij een afzonderlijke beschouwing van deze elementen een dergelijke gevolgtrekking niet kan worden gemaakt [arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 142].

- 58 In casu kan niet tot de conclusie worden gekomen dat een commissie als aan de orde in het hoofdgeding niet onafhankelijk is, alleen wegens het in punt 55 van dit arrest vermelde element.
- 59 Inzake de beoordelings- en bevorderingsvoorwaarden voor de rechters, die het Verwaltungsgericht Wiesbaden eveneens ter discussie stelt, kan worden volstaan met de vaststelling dat het bij het Hof ingediende dossier geen aanwijzingen bevat dat de manier waarop de uitvoerende macht haar bevoegdheden dienaangaande uitoefent, er met name bij de justitiabelen legitieme twijfel over kan doen ontstaan dat de betrokken rechter zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen.
- 60 Gelet op het voorgaande kunnen de door het Verwaltungsgericht Wiesbaden naar voren gebrachte elementen ter ondersteuning van de twijfels die het formuleert over zijn eigen onafhankelijkheid, op zich niet volstaan om tot de slotsom te komen dat deze twijfels gegrond zijn en dat deze rechtbank niet onafhankelijk is, ondanks alle andere regels die zijn bepaald door de rechtsorde waarvan deze bestuursrechter deel uitmaakt, die dienen om zijn onafhankelijkheid te verzekeren, waaronder met name de in punt 53 van dit arrest vermelde regels.
- 61 In deze omstandigheden moet het Verwaltungsgericht Wiesbaden in casu worden beschouwd als een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU. Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.
- 62 Opgemerkt zij dat deze conclusie geen gevolgen heeft voor het onderzoek naar de ontvankelijkheid van de tweede prejudiciële vraag, die als zodanig niet-ontvankelijk is. Aangezien deze vraag de uitlegging van artikel 267 VWEU zelf betreft, dat niet aan de orde is voor de beslechting van het hoofdgeding, is de uitlegging waarom met deze vraag wordt verzocht immers niet noodzakelijk voor de beslissing die de verwijzende rechter moet wijzen (zie in die zin beschikking van 25 mei 1998, Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Verzoek om een prejudiciële beslissing

- 63 Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing wenst de verwijzende rechter van het Hof in wezen te vernemen of artikel 4, punt 7, van verordening 2016/679 aldus moet worden uitgelegd dat de commissie verzoekschriften van het parlement van een deelstaat van een lidstaat moet worden aangemerkt als „verwerkingsverantwoordelijke” in de zin van deze bepaling, zodat de verwerking van persoonsgegevens door deze commissie valt binnen de werkingssfeer van deze verordening, met name van artikel 15 ervan.
- 64 Om deze vraag te beantwoorden, zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat dat artikel 4, punt 7, de „verwerkingsverantwoordelijke” definieert als een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.

- 65 Bijgevolg is de definitie van het begrip „verwerkingsverantwoordelijke” in verordening 2016/679 niet beperkt tot overheidsinstanties, maar – zoals de Tsjechische regering benadrukt – voldoende ruim om elk orgaan te omvatten dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.
- 66 Aangaande in de tweede plaats de opmerkingen van de deelstaat Hessen, dat de activiteiten van een parlementaire commissie buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen, in de zin van artikel 2, lid 2, van verordening 2016/679, zij eraan herinnerd dat het Hof, met betrekking tot artikel 3, lid 2, van richtlijn 95/46, reeds heeft kunnen verduidelijken dat aangezien deze richtlijn was gebaseerd op artikel 100 A van het EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 95 EG), voor een beroep op die rechtsgrondslag niet vereist is dat in elke situatie die valt onder een op deze grondslag gebaseerde handeling een daadwerkelijk verband met het vrije verkeer tussen lidstaten bestaat, en dat de uitdrukking „niet binnen de werkingssfeer van het [Unie]recht vallende activiteiten” niet aldus mag worden uitgelegd dat van geval tot geval moet worden nagegaan of de betrokken specifieke activiteit het vrije verkeer tussen lidstaten rechtstreeks beïnvloedt (arrest van 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, punten 40 en 42).
- 67 Dit geldt te meer met betrekking tot verordening 2016/679, die is gebaseerd op artikel 16 VWEU, dat bepaalt dat het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie de voorschriften vaststellen betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens onder meer door de lidstaten, bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie vallen, alsmede de voorschriften betreffende het vrij verkeer van die gegevens. Artikel 2, lid 2, van deze verordening stemt in wezen overeen met artikel 3, lid 2, van richtlijn 95/46.
- 68 In de derde plaats moet artikel 2, lid 2, onder a), van deze verordening restrictief worden uitgelegd, aangezien het een uitzondering vormt op de zeer ruime omschrijving van de werkingssfeer van deze verordening, die in artikel 2, lid 1, ervan wordt vastgesteld.
- 69 Het is juist dat het Hof in wezen heeft benadrukt dat de in artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46 als voorbeeld genoemde activiteiten (namelijk de activiteiten bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, alsmede de verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid, defensie, de veiligheid van de staat, en de activiteiten op strafrechtelijk gebied) telkens specifieke activiteiten van de staten of de overheidsdiensten zijn en dat deze activiteiten dienen tot afbakening van de werkingssfeer van de daarin geregelde uitzondering, zodat deze uitzondering alleen geldt voor activiteiten die daarin dus uitdrukkelijk zijn vermeld of die in dezelfde categorie kunnen worden ondergebracht (ejusdem generis) (arrest van 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, punten 43 en 44).
- 70 Niettemin volstaat het feit dat het een specifieke activiteit van de staat of een overheidsdienst betreft, niet opdat deze uitzondering automatisch op deze activiteit van toepassing zou zijn. Deze activiteit moet immers een van de activiteiten zijn die in die bepaling uitdrukkelijk zijn vermeld of in dezelfde categorie kunnen worden ondergebracht.
- 71 Hoewel de activiteiten van de commissie verzoekschriften van de Landtag van de deelstaat Hessen zonder enige twijfel van publieke aard zijn, en specifiek voor deze deelstaat, aangezien deze commissie indirect bijdraagt tot de parlementaire activiteit, neemt dit niet weg dat deze activiteiten zowel van politieke als van bestuurlijke aard zijn, en dat uit het dossier waarover het Hof beschikt geenszins blijkt dat deze activiteiten in casu overeenstemmen met de in artikel 2, lid 2, onder b) en d), van verordening 2016/679 vermelde activiteiten, of in dezelfde categorie kunnen worden ondergebracht.
- 72 In de vierde en laatste plaats voorziet verordening 2016/679, met name overweging 20 en artikel 23 ervan, niet in een uitzondering voor parlementaire activiteiten.

- 73 Voor zover de commissie verzoekschriften van de Landtag van de deelstaat Hessen, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt, moet deze dus worden aangemerkt als „verwerkingsverantwoordelijke” in de zin van artikel 4, punt 7, van verordening 2016/679, zodat artikel 15 ervan in casu van toepassing is.
- 74 Gelet op een en ander moet artikel 4, punt 7, van verordening 2016/679 aldus worden uitgelegd dat een commissie verzoekschriften van het parlement van een deelstaat van een lidstaat, voor zover zij, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt, moet worden aangemerkt als „verwerkingsverantwoordelijke” in de zin van deze bepaling, zodat de verwerking van persoonsgegevens door deze commissie valt binnen de werkingssfeer van deze verordening, met name van artikel 15 ervan.

Kosten

- 75 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 4, punt 7, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), moet aldus worden uitgelegd dat een commissie verzoekschriften van het parlement van een deelstaat van een lidstaat, voor zover zij, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt, moet worden aangemerkt als „verwerkingsverantwoordelijke” in de zin van deze bepaling, zodat de verwerking van persoonsgegevens door deze commissie valt binnen de werkingssfeer van deze verordening, met name van artikel 15 ervan.

ondertekeningen