



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 9 juli 2020\*

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 267 FEUF – Begreppet domstol – Skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679 – Tillämpningsområde – Artikel 2.2 a – Begreppet ’verksamhet som inte omfattas av unionsrätten’ – Artikel 4 led 7 – Begreppet personuppgiftsansvarig – Utskott för framställningar i ett delstatsparlament i en medlemsstat – Artikel 15 – Den berörda personens rätt att få tillgång till handlingar”

I mål C-272/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden, Tyskland) genom beslut av den 27 mars 2019, som inkom till domstolen den 1 april 2019, i målet

VQ

mot

**Land Hessen,**

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal (referent) samt domarna L.S. Rossi, J. Malenovský, F. Biltgen och N. Wahl,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- VQ, genom A.-K. Pantaleon genannt Stemberg, Rechtsanwältin,
- Land Hessen, genom H.-G. Kamann, M. Braun och L. Hesse, Rechtsanwälte,
- Tysklands regering, genom J. Möller, M. Hellmann och A. Berg, samtliga i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, O. Serdula och J. Vlácil, samtliga i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: tyska.

- Estlands regering, genom N. Grünberg, i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom H. Krämer, D. Nardi och F. Erlbacher, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av dels artikel 4 led 7 och artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1), dels artikel 267 FEUF, jämförd med artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan VQ och Land Hessen (delstaten Hessen, Tyskland). Målet rör lagenligheten av beslutet av talmannen för Hessischer Landtag (lantdagen, Hessens delstatsparlament) att avslå VQ:s ansökan om tillgång till de personuppgifter som rör honom, vilka finns registrerade hos lantdagens utskott för framställningar.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

##### *Direktiv 95/46/EG*

- 3 Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 1995, s. 31), vilket upphävdes genom förordning nr 2016/679, innehöll en artikel 3, med rubriken ”Tillämpningsområde”, som hade följande lydelse:

”1. Detta direktiv gäller för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg liksom för annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.

2. Detta direktiv gäller inte för sådan behandling av personuppgifter

- som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten, exempelvis sådan verksamhet som avses i avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen, och inte under några omständigheter behandlingar som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet (inbegripet statens ekonomiska välbefinnande när behandlingen har samband med frågor om statens säkerhet) och statens verksamhet på straffrättens område,
- av en fysisk person som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans hushåll.”

*Förordning nr 2016/679*

4 I skälen 16 och 20 i förordning nr 2016/679 anges följande:

”(16) Denna förordning är inte tillämplig på frågor som rör skyddet av grundläggande rättigheter och friheter eller det fria flödet av personuppgifter på områden som inte omfattas av unionsrätten, såsom verksamhet rörande nationell säkerhet. Denna förordning är inte tillämplig på medlemsstaternas behandling av personuppgifter när de agerar inom ramen för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

...

(20) Eftersom denna förordning bland annat gäller för verksamhet inom domstolar och andra rättsliga myndigheter, skulle det i unionsrätt eller medlemsstaternas nationella rätt kunna anges vilken behandling och vilka förfaranden för behandling som berörs när det gäller domstolars och andra rättsliga myndigheters behandling av personuppgifter. Tillsynsmyndigheternas behörighet bör inte omfatta domstolars behandling av personuppgifter när detta sker inom ramen för domstolarnas dömande verksamhet, i syfte att säkerställa domstolväsendets oberoende när det utför sin rättsskipande verksamhet, inbegripet när det fattar beslut. Det bör vara möjligt att anförtro tillsynen över sådan behandling av uppgifter till särskilda organ inom medlemsstaternas rättsväsen, vilka framför allt bör säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i denna förordning, främja domstolväsendets medvetenhet om sina skyldigheter enligt denna förordning och hantera klagomål relaterade till sådan behandling av uppgifter.”

5 I artikel 2 i denna förordning, med rubriken ”Materiellt tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”1. Denna förordning ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.

2. Denna förordning ska inte tillämpas på behandling av personuppgifter som

- a) utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten,
- b) medlemsstaterna utför när de bedriver verksamhet som omfattas av avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget,
- c) en fysisk person utför som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans eller hennes hushåll,
- d) behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten.

...”

6 I artikel 4 i förordningen, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

...

7) *personuppgiftsansvarig*: en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter; om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt.

...”

7 Artikel 15 i förordningen har rubriken ”Den registrerades rätt till tillgång”. I artikel 15.1 föreskrivs följande:

”1. Den registrerade ska ha rätt att av den personuppgiftsansvarige få bekräftelse på huruvida personuppgifter som rör honom eller henne håller på att behandlas och i så fall få tillgång till personuppgifterna och följande information:

...”

8 Artikel 23 i förordning nr 2016/679 har rubriken ”Begränsningar”. Artikel 23.1 föreskriver följande:

”Det ska vara möjligt att i unionsrätten eller i en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet omfattas av införa en lagstiftningsåtgärd som begränsar tillämpningsområdet för de skyldigheter och rättigheter som föreskrivs i artiklarna 12–22 och 34, samt artikel 5 i den mån dess bestämmelser motsvarar de rättigheter och skyldigheter som fastställs i artiklarna 12–22, om en sådan begränsning sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa

- a) den nationella säkerheten,
- b) försvaret,
- c) den allmänna säkerheten,
- d) förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande eller lagföring av brott eller verkställande av straffrättsliga sanktioner, inbegripet skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna säkerheten,
- e) andra av unionens eller en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse, särskilt ett av unionens eller en medlemsstats viktiga ekonomiska eller finansiella intressen, däribland penning-, budget- eller skattefrågor, folkhälsa och social trygghet.
- f) skydd av rättsväsendets oberoende och rättsliga åtgärder,
- g) förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande och lagföring av överträdelse av etiska regler som gäller för lagreglerade yrken,
- h) en tillsyns-, inspektions- eller regleringsfunktion som, även i enstaka fall, har samband med myndighetsutövning i fall som nämns i a–e och g,
- i) skydd av den registrerades eller andras fri- och rättigheter.
- j) verkställighet av civilrättsliga krav.”

## *Tysk lagstiftning*

### *Federal rätt*

- 9 I artikel 97 i Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tysklands grundlag) föreskrivs följande:

”1) Domare ska vara självständiga och endast vara underställda lagen.

2) Ordinarie domare som tillsatts på en fast tjänst får, innan deras tjänstgöring har löpt ut och mot sin vilja, endast genom domstolsbeslut och endast av de skäl och i de former som anges i lag entledigas, definitivt eller tillfälligt avlägsnas från sin tjänst, förflyttas till en annan tjänst eller pensioneras. Lagstiftningen kan fastställa de åldersgränser inom vilka domare som har tillsatts på livstid får göra sina pensionsrättigheter gällande. Om domstolarnas organisation eller deras territoriella förhållanden ändras, kan domare förflyttas till en annan domstol eller avsättas från sitt ämbete, dock med bibehållen rätt till full lön.”

- 10 Artikel 26 i Deutsches Richtergesetz (den tyska lagen om domarkåren, nedan kallad DRiG) har följande lydelse:

”1) En domare är endast underställd disciplinär prövning i den mån detta inte kränker domarens oavhängighet.

2) Den disciplinära prövningen ska, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, även innefatta behörighet att klandra domaren för att ha utfört sina uppgifter på ett rättsstridigt sätt och att ålägga domaren att korrekt och utan dröjsmål utföra sina uppgifter.

3) Om domaren anser att en disciplinär prövning kränker dennes oavhängighet, ska på domarens begäran beslut enligt denna lag meddelas av domstol.”

### *Delstaten Hessens lagstiftning*

- 11 I artikel 126 i Verfassung des Landes Hessen (delstaten Hessens grundlag) föreskrivs följande:

”1) Den dömande makten utövas uteslutande av domstolar som har inrättats enligt lag.

2) Domarna är oavhängiga och endast underkastade lagen.”

- 12 Artikel 127 i denna grundlag har följande lydelse:

”1) Ordinarie domare utses på livstid.

2) Domare ska tillsättas på livstid endast om det, efter en tillfällig provanställning under en period vars längd ska fastställas i lag, framgår att de sett till sin personlighet och sin verksamhet som domare kommer att utöva sitt ämbete i en anda av demokrati och social medkänsla.

3) Beslutet om tillfällig anställning och om utnämning på livstid fattas gemensamt av justitieministern och en urvalskommitté för domare.

...”

- 13 I 2b § Hessisches Richergesetz (delstaten Hessens lag om domarkåren, nedan kallad HRiG) föreskrivs följande:

”Bedömningen av domarnas lämplighet, kompetens och yrkesmässiga prestationer regleras i justitieministeriets riktlinjer.”

- 14 I 3 § HRiG föreskrivs följande:

”Domarna utses av justitieministern.”

- 15 18 § Verwaltungsgerichtsordnung (förvaltningsprocesslagen) har följande lydelse:

”För att täcka ett tillfälligt behov av personal får en fast anställd tjänsteman med de examensbevis som krävs för att utöva domarämbetet utnämnas till tillfällig domare för en tidsperiod av minst två år och högst för den tid som dennes huvudsakliga tjänst varar. 15 § punkt 1 första och tredje meningarna samt punkt 2 DRiG ska gälla i tillämpliga delar.”

- 16 I 30 § punkt 1 Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (delstaten Hessens lag om dataskydd och informationsfrihet), genom vilken Hessens dataskyddslagstiftning anpassas till förordning nr 2016/679, föreskrivs följande:

”Med undantag för 15 och 29 §§ ska bestämmelserna i denna lag tillämpas på lantdagen endast i den mån detta ingriper i förvaltningsärenden, särskilt när det är fråga om lantdagens ekonomiska angelägenheter, personalförvaltning eller genomförande av lagbestämmelser som ankommer på lantdagens talman. Lantdagen ska vidare anta en arbetsordning avseende uppgiftsskydd som är förenlig med dess konstitutionella ställning. ...”

- 17 Bilaga 2 till Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (arbetsordning för Hessens lantdag) av den 16 december 1993 innehåller riktlinjer för behandling av sekretessbelagda uppgifter på lantdagens ansvarsområden från år 1986. I 13 §, med rubriken ”Skydd för privata hemligheter”, föreskrivs följande:

”1) I den mån skyddet för personliga, affärshemligheter eller företagshemligheter kräver det, ska akter, andra handlingar och kommittéernas överläggningar hållas hemliga. Detta gäller särskilt för skatteärenden och framställningar. ...

2) Endast ledamöterna i behörigt utskott får ta del av sådana akter eller handlingar. Detsamma gäller för att ta del av protokollen från utskottens överläggningar i frågor som kräver sekretess i den mening som avses i punkt 1. Utskottet ska besluta om distributionen av protokollen.”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 18 Efter att ha gjort en framställning till kommissionen om framställningar från Hessens lantdag begärde VQ, med stöd av artikel 15 i förordning nr 2016/679, hos detta utskott att få tillgång till de personuppgifter som rörde honom, vilka registrerades av utskottet i samband med behandlingen av hans framställning.

- 19 Talmannen i Hessens lantdag avslög denna begäran med motiveringen att förfarandet för framställningar är ett parlamentariskt uppdrag och att detta parlament inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 2016/679.

- 20 VQ väckte den 22 mars 2013 talan vid Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden, Tyskland) mot talmannens beslut att avslå begäran.



- 21 Mot bakgrund av bland annat 13 § i 1986 års riktlinjer för behandling av sekretessbelagda uppgifter på ansvarsområdet för Hessens landtag fann den domstolen att tysk rätt inte ger någon rätt till tillgång till personuppgifter inom ramen för en sådan framställning som den aktuella.
- 22 Den har dock frågat sig för det första om utskottet för framställningar i Hessens landtag kan anses utgöra en myndighet i den mening som avses i artikel 4 led 7 i förordning nr 2016/679 och i förevarande fall kan anses vara personuppgiftsansvarig för VQ:s personuppgifter. Om så är fallet skulle VQ kunna stödja sig på rätten till tillgång enligt artikel 15 i den förordningen.
- 23 Begreppet myndighet definieras emellertid inte i förordning nr 2016/679. Enligt Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden) kan detta uttryck ges en funktionell eller en institutionell betydelse. Enligt den första av dessa betydelser avser myndigheter samtliga offentliga organ som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, däribland följaktligen Hessens landtag när den fullgör sådana uppgifter. Enligt de andra av dessa betydelser är landtagens utskott för framställningar ett självständigt organ och således en myndighet i institutionell mening. Utskottet deltar inte i landtagens lagstiftande verksamhet, dels eftersom dess verksamhet inte är tvingande, dels eftersom det varken har initiativrätt eller rätt att lagstifta, utan för sitt agerande alltid är beroende av medborgarens framställning och innehållet i begäran.
- 24 Eftersom artikel 2.2 i förordning nr 2016/679 inte utesluter organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet, innebär denna bestämmelse dessutom att begreppet förvaltning och därmed begreppet myndighet ska ges en vid tolkning. Med avseende på rätten att inge framställningar finns det således ingenting som skiljer detta utskott från övriga förvaltningsmyndigheter i Hessen.
- 25 Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden) anser därför att utskottet för framställningar i Hessens landtag är en myndighet i den mening som avses i artikel 4 led 7 i den förordningen och att det i förevarande fall inte finns något skäl som hindrar att rätten till tillgång enligt artikel 15 i förordningen görs gällande.
- 26 Den hänskjutande domstolen vill emellertid, för det andra, få klarhet i huruvida den själv kan anses vara en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF, jämförd med artikel 47 andra stycket i stadgan, mot bakgrund av de kriterier som EU-domstolen har slagit fast i detta avseende, särskilt kriteriet om det berörda organets oberoende.
- 27 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende erinrat om att kravet på oberoende omfattar två aspekter. Den första, externa, aspekten är att organet ska fullgöra sina uppgifter helt självständigt, utan att vara underordnat någon annan och utan att ta emot order eller instruktioner av något slag, så att organet är skyddat mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning av de tvister som de ska lösa. Den andra, interna, aspekten hänger samman med begreppet opartiskhet och innebär att organet ska hålla samma avstånd i förhållande till parterna i ärendet och till parternas respektive intressen med avseende på saken i ärendet. Den aspekten fordrar att objektivitet iakttas och att organet inte har något eget intresse i lösningen på tvisten, utöver tillämpningen av aktuella rättsregler.
- 28 Vad gäller den externa aspekten av oberoendet innebär en domstols anknytning till justitieministeriet att den domstolen inte kan utföra sina uppgifter helt självständigt. I förevarande fall är det Hessens justitieministerium som beslutar om organisationen av delstatsdomstolarna. Ministeriet bestämmer särskilt över kommunikationsmedel (telefon, fax, internet med mera) och it-utrustning, bland annat "HessenPC", som utformats för förvaltningen i samarbete med en central leverantör, Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (Hessens centrum för uppgiftsbehandling), som sorterar under Hessens finansministerium. Detta centrum ansvarar även för underhållet av all denna utrustning, så förvaltningen har möjlighet att få tillgång till alla uppgifter hos domstolarna.

- 29 Redan risken för ett politiskt inflytande över domstolarna, bland annat genom den utrustning eller den personal som tilldelats av justitieministeriet, är tillräcklig för att medföra en risk för inblandning i dessa domstolars beslut och för att påverka domstolarnas oavhängighet när de utför sina uppgifter. För detta ändamål räcker det rentav med en påstådd påtryckning som sker i syfte att få ärendena snabbt avgjorda, med hjälp av den statistik över arbetsbördan som förs av ministeriet.
- 30 Vidare omfattas inte domstolarna i Hessen av någon självständig prövning i fråga om dataskydd, eftersom den väsentliga delen av behandlingen av uppgifter bestäms av Hessens justitieministerium, utan att det görs någon sådan domstolsprövning som anges i skäl 20 i förordning nr 2016/679.
- 31 När det gäller den interna aspekten av oavhängigheten har Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden) preciserat att tysk statsrätt inte garanterar domstolarnas institutionella oberoende.
- 32 För det första framgår det av 2b och 3 §§ HRiG att utnämning, utvärdering och befordran av domare, däribland domarna vid den hänskjutande domstolen, ankommer på Hessens justitieminister. Av detta följer att bestämmelserna om statstjänstemän är tillämpliga på dem, vilket innebär att bland annat domarnas tjänsteresor i utlandet, såsom de som utförs inom ramen för det europeiska nätverket för rättslig utbildning, ska beslutas av nämnda minister.
- 33 Vidare kan en tjänsteman i enlighet med artikel 18 i förvaltningsprocesslagen utnämnas till en tillfällig domare för att tillgodose ett tillfälligt behov av personal. En sådan domare kan komma från en myndighet som har ställning som motpart i en process vid domstolen i fråga.
- 34 Hessens justitieministerium har också fört in samtliga domares kontaktuppgifter i arbetet i ett system för hantering av personalinformation som sköts av Hessens delstatsregering. Därmed kan samtliga förvaltningsmyndigheter i delstaten få tillgång till dessa uppgifter, trots att de kan vara parter i ett mål som prövas av dessa domare.
- 35 Slutligen fastställer justitieministeriet även antalet domare vid varje domstol, liksom övriga tjänster, vilka i själva verket räknas som en del av den verkställande makten. Det beslutar också om it-utrustningen för varje domstol.
- 36 Domstolarna har således endast ett funktionellt oberoende såtillvida att endast domarna är oavhängiga och underkastade lag, i enlighet med artikel 126 i Hessens grundlag. Ett sådant funktionellt oberoende är emellertid inte i sig tillräckligt för att skydda domstolarna från all yttre påverkan.
- 37 Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden) drog härav slutsatsen att den förmodligen inte uppfyller villkoren i artikel 47 andra stycket i stadgan för att anses vara en oavhängig och opartisk domstol.
- 38 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1. Ska [förordning nr 2016/679], i detta fall artikel 15 i förordningen [med rubriken ’Den registrerades rätt till tillgång’], tillämpas på det utskott i ett delstatsparlament i en medlemsstat som är behörigt i fråga om behandling av medborgares framställningar – här Hessens lantdags utskott för framställningar – och ska detta därmed behandlas som en myndighet i den mening som avses i artikel 4 led 7 i [förordning nr 2016/679]?
2. Är den hänskjutande domstolen en oavhängig och opartisk domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF jämförd med artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna?”



## Domstolens behörighet

- 39 Den polska regeringen har i sitt yttrande ifrågasatt EU-domstolens behörighet, i synnerhet att pröva den andra frågan, eftersom unionsrätten inte reglerar medlemsstaternas domstolsorganisation och denna fråga följaktligen endast regleras av nationell rätt.
- 40 Det räcker i detta hänseende att konstatera att begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av unionsrätten, oavsett om det gäller förordning nr 2016/679 eller artikel 267 FEUF, jämförd med artikel 47 i stadgan.
- 41 Under dessa omständigheter är det uppenbart att domstolen är behörig att pröva begäran i dess helhet, det vill säga såväl den första som den andra frågan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkterna 74 och 75).

## Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

- 42 Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden) har ställt sin andra fråga för att få klarhet i huruvida den är en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF, jämförd med artikel 47 i stadgan. Den hänskjutande domstolen har således i själva verket begärt att domstolen ska pröva huruvida dess begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning, eftersom egenskapen av "domstol" i den mening som avses i nämnda artikel 267 utgör en förutsättning för att denna ska kunna tas upp till sakprövning och följaktligen utgör en förutsättning för EU-domstolens tolkning av den unionsrättsliga bestämmelse som avses i den första frågan.
- 43 Enligt fast rättspraxis ska EU-domstolen, vid bedömningen av huruvida det hänskjutande organet är en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilket är en rent unionsrättslig fråga, beakta ett antal omständigheter, nämligen om organet är upprättat enligt lag, om det är av stadigvarande karaktär, om dess jurisdiktion är av tvingande art, om förfarandet är kontradiktoriskt, om organet tillämpar rättsregler samt om det är oavhängigt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 44 De tvivel som Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden) har uttryckt rör dess oberoende i förhållande till den lagstiftande eller verkställande makten. Dessa tvivel grundar sig på omständigheterna för det första att domarna utnämns och befordras av justitieministern, för det andra att domarna utvärderas av justitieministeriet enligt samma bestämmelser som för statstjänstemän, för det tredje att domarnas personuppgifter och kontaktuppgifter i arbetet hanteras av detta ministerium, som således har tillgång till dessa uppgifter, för det fjärde att statstjänstemän kan utnämnas till tillfälliga domare för att täcka ett tillfälligt behov av personal och för det femte att detta ministerium beslutar om domstolarnas externa och interna organisation, fördelar personalresurser och bestämmer över domstolarnas kommunikationsmedel och it-utrustning samt domarnas tjänsteresor till utlandet.
- 45 Det ska i detta hänseende erinras om att oavhängigheten för medlemsstaternas domstolar i olika avseenden är av grundläggande betydelse för unionens rättsordning. Den är för det första en del av rättsstatsprincipen, som är ett av de värden som unionen enligt artikel 2 FEU ska bygga på och som är gemensamma för medlemsstaterna, och av artikel 19 FEU, som ger uttryck för detta värde och innebär att uppgiften att säkerställa domstolsprövningen inom unionens rättsordning även ankommer på de nationella domstolarna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 32). Denna oavhängighet är vidare en nödvändig förutsättning för att enskilda, inom unionsrättens tillämpningsområde, ska garanteras den grundläggande rätten till en oavhängig och opartisk domstol i den mening som avses i artikel 47 i stadgan, vilken är av grundläggande betydelse i egenskap av garant för skyddet av samtliga

rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 26 mars 2020, Omprövning Simpson/rådet och HG/kommissionen, C-542/18 RX-II och C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punkterna 70 och 71 och där angiven rättspraxis). Slutligen är denna oavhängighet nödvändig för att det system för domstolssamarbete vilket kommer till uttryck i möjligheten att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF ska kunna fungera väl. Denna möjlighet kan således endast användas av en domstol som har till uppgift att tillämpa unionsrätten och som uppfyller bland annat detta krav på oavhängighet (se, bland annat, dom av den 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

- 46 Vid prövningen av om en begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning kan således kriteriet om oavhängighet som det hänskjutande organet ska uppfylla för att kunna anses vara en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF bedömas enbart mot bakgrund av denna bestämmelse.
- 47 Av detta följer, såsom Europeiska kommissionen har påpekat, att denna bedömning i förevarande fall endast ska avse frågan huruvida Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden) är oberoende i det nationella målet, vilket, såsom framgår av punkterna 22–25 ovan, rör tolkningen av unionsrätten, närmare bestämt förordning nr 2016/679.
- 48 Det är uppenbart att vissa av de omständigheter som förvaltningsdomstolen i fråga har anfört saknar relevans för denna bedömning.
- 49 Detta gäller för det första bestämmelserna om förfarandet för utnämning av tillfälliga domare, eftersom sådana domare inte ingår i den dömande sammansättningen, som i förevarande fall endast består av ordföranden för Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden).
- 50 Vad för det andra gäller den roll som Hessens justitieministerium har när det gäller hanteringen av domarnas tjänsteresor eller organisationen av domstolarna, fastställandet av antalet anställda, förvaltningen av kommunikationsmedel och it-utrustning samt administrationen av personuppgifter, är det tillräckligt att påpeka att begäran om förhandsavgörande inte innehåller några uppgifter som gör det möjligt att förstå i vilken utsträckning dessa omständigheter skulle kunna påverka oavhängigheten för Verwaltungsgericht Wiesbadens (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden) i det aktuella målet.
- 51 Det återstår således att pröva det påstådda inflytande som den lagstiftande eller verkställande makten kan ha på de domare som utgör nämnda förvaltningsdomstol på grund av dess deltagande i utnämningen, befordran och utvärderingen av dessa domare.
- 52 Enligt fast rättspraxis förutsätter de garantier för oavhängighet och opartiskhet som ska gälla för domstolarna i medlemsstaterna att det finns regler – bland annat vad gäller organets sammansättning, utnämningar, förordnandenas längd, de grunder på vilka ledamöterna får lägga ned sina röster samt jävsgrunder och grunder enligt vilka en ledamot får entledigas – som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda skulle kunna hysa beträffande organets förmåga att inte låta sig påverkas av yttre omständigheter och dess neutralitet i förhållande till de motstående intressena (dom av den 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punkt 63 och där angiven rättspraxis).
- 53 Den tyska regeringen har i detta avseende preciserat att domare i förevarande fall har en självständig ställning inom den offentliga förvaltningen, vilken bland annat säkerställs genom den garanti för oavsättlighet som föreskrivs i artikel 97 i Förbundsrepubliken Tysklands grundlag, genom domstolarnas kontroll över det rättsliga skyddet för domare och genom tillsättningsförfarandet, där urvalskommittén för domare spelar en avgörande roll. Denna kommitté, som inrättats genom i artikel 127 i Hessens grundlag, består av sju ledamöter som utses av lantdagen, fem ledamöter från

domarkåren samt ordföranden för det ena av de två advokatsamfundet i delstaten, vilka roterar årligen. De ledamöter som utsetts av lantdagen, proportionellt mot dess sammansättning, torde säkerställa kommitténs demokratiska legitimitet.

- 54 När det gäller villkoren för utnämning av domare i den hänskjutande domstolen, ska det inledningsvis erinras om att enbart den omständigheten att den lagstiftande eller verkställande makten deltar i förfarandet för utnämning av en domare inte medför att domaren är beroende av dem och inte heller ger upphov till tvivel om domarens opartiskhet, om denne efter utnämningen inte blir föremål för påtryckningar och inte mottar några instruktioner för sin tjänsteutövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 133 och där angiven rättspraxis).
- 55 Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden) förefaller emellertid även ifrågasätta huruvida sammansättningen av urvalskommittén för domare är förenlig med principen om oavhängighet, med hänsyn till att ledamöter som har utsetts av den lagstiftande makten är framträdande.
- 56 En sådan omständighet kan emellertid inte i sig föranleda tvivel om den hänskjutande domstolens oberoende. En nationell domstols oberoende ska nämligen, även med avseende på villkoren för utnämningen av dess ledamöter, bedömas mot bakgrund av samtliga relevanta faktorer.
- 57 Det ska i detta hänseende erinras om att när en nationell domstol har redovisat en rad omständigheter för EU-domstolen som den anser ger anledning att betvivla att en kommitté som deltar i utnämningen av domare är oberoende, har EU-domstolen slagit fast att även om en eller annan av de omständigheter som påtalats av den hänskjutande domstolen i sig inte går att kritisera, och att det i detta fall är medlemsstaterna som är behöriga och har möjlighet att göra sina val, är det däremot så att dessa omständigheter vid en samlad bedömning – sammantagna med de förhållanden som rådde när dessa val gjordes – kan innebära att det framstår som oklart om det organ som har till uppgift att delta i handläggningen av ärenden om tillsättning av domare verkligen är oavhängigt, och detta gör sig gällande även om nämnda omständigheter var för sig inte föranleder en sådan bedömning (dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 142).
- 58 I förevarande fall kan den enda omständighet som nämns i punkt 55 inte leda till slutsatsen att en kommitté som den som är i fråga i målet inte är oberoende.
- 59 När det gäller villkoren för utvärdering och befordran av domare, vilka också har ifrågasatts av Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden), är det tillräckligt att konstatera att de handlingar som getts in till EU-domstolen inte innehåller några uppgifter som tyder på att det sätt på vilket den verkställande makten utövar sin behörighet i detta avseende kan ge upphov till legitima tvivel, bland annat för enskilda, om huruvida den berörda domstolen kan låta sig påverkas av yttre omständigheter och att den är neutral i förhållande till de intressekonflikter som den kan ha att pröva.
- 60 Mot denna bakgrund är de omständigheter som Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden) anfört till stöd för sina tvivel beträffande sitt eget oberoende inte i sig tillräckliga för att det ska kunna slås fast att sådana tvivel är välgrundade och att nämnda domstol inte är oberoende, trots alla de övriga bestämmelser som föreskrivs i den rättsordning som nämnda förvaltningsdomstol omfattas av och som syftar till att säkerställa dess oberoende, bland annat de bestämmelser som nämns i punkt 53 ovan.

- 61 Mot denna bakgrund ska Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden) i förevarande fall anses vara en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF. Av detta följer att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.
- 62 Det ska påpekas att denna slutsats inte påverkar prövningen av huruvida den andra tolkningsfrågan kan tas upp till prövning, vilket inte är fallet. Eftersom den frågan avser tolkningen av artikel 267 FEUF i sig, vilken inte är relevant för att avgöra det nationella målet, svarar den begärda tolkningen inte mot något objektivet behov av klargörande för det mål som den hänskjutande domstolen har att avgöra (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 25 maj 1998, Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, punkt 15 och där angiven rättspraxis).

### **Begäran om förhandsavgörande**

- 63 Den hänskjutande domstolen har framställt sin begäran om förhandsavgörande för att få klarhet i huruvida artikel 4 led 7 i förordning nr 2016/679 ska tolkas så, att utskottet för framställningar vid ett delstatsparlament i en medlemsstat ska anses vara personuppgiftsansvarig i den mening som avses i denna bestämmelse och att den behandling av personuppgifter som ett sådant utskott utför därmed omfattas av tillämpningsområdet för förordningen, bland annat artikel 15.
- 64 För att besvara den frågan erinrar domstolen för det första om att nämnda artikel 4 led 7 definierar en "personuppgiftsansvarig" som en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.
- 65 Definitionen av begreppet personuppgiftsansvarig i förordning nr 2016/679 är således inte begränsad till myndigheter, utan den är, såsom den tjeckiska regeringen har framhållit, tillräckligt bred för att omfatta varje organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen.
- 66 Vad för det andra gäller delstaten Hessens påpekanden att den verksamhet som bedrivs av ett parlamentariskt utskott inte omfattas av unionsrätten i den mening som avses i artikel 2.2 i förordning nr 2016/679, erinrar domstolen om att den redan har haft tillfälle att med avseende på artikel 3.2 i direktiv 95/46 precisera att eftersom det direktivet antogs med stöd av artikel 100a i EG-fördraget (nu, i ändrad lydelse, artikel 95 EG), fordrar en användning av denna rättsliga grund inte att det föreligger ett faktiskt samband med den fria rörligheten mellan medlemsstaterna i varje situation som avses med den rättsakt som antagits på denna grund, och vidare att det inte skulle vara lämpligt att tolka uttrycket "verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten" så, att det har en sådan räckvidd att det från fall till fall måste kontrolleras huruvida den specifika verksamhet som är i fråga direkt påverkar den fria rörligheten mellan medlemsstaterna (dom av den 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, punkterna 40 och 42).
- 67 Detta gäller i än högre grad förordning nr 2016/679, som grundar sig på artikel 16 FEUF, enligt vilken Europaparlamentet och Europeiska unionens råd ska fastställa bestämmelser om skydd för enskilda personer när det gäller behandling av personuppgifter, bland annat i medlemsstaterna, när dessa utövar verksamhet som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, samt om den fria rörligheten av sådana uppgifter. Artikel 2.2 i den förordningen motsvarar i sak artikel 3.2 i direktiv 95/46.
- 68 För det tredje ska artikel 2.2 a i denna förordning tolkas restriktivt, eftersom den utgör ett undantag från den mycket vida definitionen av förordningens tillämpningsområde i artikel 2.1 i samma förordning.



- 69 Domstolen har visserligen betonat att de verksamheter som nämns såsom exempel i artikel 3.2 första strecksatsen i direktiv 95/46 (det vill säga sådan verksamhet som avses i avdelningarna V och VI i fördraget om Europeiska unionen och behandlingar som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och verksamhet på straffrättens område) i samtliga fall avser sådan verksamhet som endast kan bedrivas av staten eller statliga myndigheter och att de är avsedda att definiera räckvidden av det där föreskrivna undantaget, varför detta undantag endast är tillämpligt på sådan verksamhet som uttryckligen nämns där eller som kan placeras i samma kategori (*ejusdem generis*) (dom av den 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, punkterna 43 och 44).
- 70 Den omständigheten att en verksamhet endast kan bedrivas av staten eller av en myndighet räcker emellertid inte för att detta undantag automatiskt ska vara tillämpligt på en sådan verksamhet. Verksamheten måste ingå bland dem som uttryckligen nämns i nämnda bestämmelse eller som kan placeras i samma kategori som dessa.
- 71 Även om verksamheten i utskottet för framställningar i Hessens lantdag otvivelaktigt är av offentlig karaktär och är specifik för denna delstat, och utskottet därmed indirekt bidrar till den parlamentariska verksamheten, kvarstår dock att den är av både politisk som administrativ art och att det inte på något sätt framgår av handlingarna i målet vid EU-domstolen att den i detta fall svarar mot sådan verksamhet som nämns i artikel 2.2 b och d i förordning nr 2016/679 eller kan hänföras till samma kategori som denna.
- 72 För det fjärde och sista finns det inte något undantag i förordning nr 2016/679, bland annat i skäl 20 och artikel 23, vad gäller parlamentarisk verksamhet.
- 73 Eftersom utskottet för framställningar i Hessens lantdag ensamt eller tillsammans med andra fastställer ändamålen och medlen för uppgiftsbehandlingen, ska utskottet anses vara personuppgiftsansvarig i den mening som avses i artikel 4 led 7 i förordning nr 2016/679. Följaktligen är artikel 15 i samma förordning tillämplig i förevarande fall.
- 74 Av det ovan anförda följer att artikel 4 led 7 i förordning nr 2016/679 ska tolkas så, att i den mån ett utskott för framställningar i delstatsparlamentet i en medlemsstat ensamt eller tillsammans med andra fastställer ändamålen och medlen för uppgiftsbehandlingen, ska utskottet anses vara personuppgiftsansvarigt i den mening som avses i artikel 4 led 7 i förordning nr 2016/679. Utskottets personuppgiftsbehandling omfattas följaktligen av tillämpningsområdet för den förordningen, inbegripet artikel 15 i förordningen.

### Rättegångskostnader

- 75 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

**Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) ska tolkas så, att i den mån ett utskott för framställningar i delstatsparlamentet i en medlemsstat ensamt eller tillsammans med andra fastställer ändamålen och medlen för uppgiftsbehandlingen, ska utskottet anses vara personuppgiftsansvarigt i den mening som avses i artikel 4 led 7 i förordning nr 2016/679. Utskottets personuppgiftsbehandling omfattas följaktligen av tillämpningsområdet för den förordningen, inbegripet artikel 15 i förordningen.**

Underskrifter