

Processo C-245/20**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

29 de maio de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Rechtbank Midden-Nederland (Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

29 de maio de 2020

Recorrente:

X

Z

Recorrida:

Autoriteit Persoonsgegevens [Autoridade para a Proteção dos Dados Pessoais]

Objeto do processo principal

O processo principal tem por objeto a questão de saber se a Autoriteit Persoonsgegevens [Autoridade para a Proteção dos Dados Pessoais], a autoridade de controlo neerlandesa na aceção do artigo 51.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), é competente para apreciar a conformidade com o RGPD da concessão do acesso a documentos dos autos pela Secção de Contencioso Administrativo do Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, a seguir «ABRvS») aos jornalistas.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Para a resolução do litígio do processo principal, importa determinar se a concessão do acesso a documentos dos autos aos jornalistas está abrangida pela função jurisdicional da ABRvS. Com efeito, a Autoriteit Persoonsgegevens não tem competência para controlar operações de tratamento efetuadas por autoridades

judiciárias no exercício da sua função jurisdicional. A questão consiste, portanto, em saber o que se deve entender por «função jurisdicional», na aceção do artigo 55.º, n.º 3, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

Questões prejudiciais

1. Deve o artigo 55.º, n.º 3, do RGPD ser interpretado no sentido de que as «operações de tratamento efetuadas por tribunais que atuem no exercício da sua função jurisdicional» abrangem a concessão do acesso a documentos dos autos que contêm dados pessoais por um órgão jurisdicional, sendo esse acesso concedido mediante a disponibilização aos jornalistas de cópias dos documentos dos autos, conforme descrito no presente despacho de reenvio?

1a. É relevante para a resposta a esta questão saber se o controlo exercido pela autoridade nacional de controlo sobre este tipo de tratamento de dados afeta a independência da apreciação judicial em processos concretos?

1b. É relevante para a resposta a esta questão o facto de, segundo o órgão jurisdicional, a natureza e a finalidade do tratamento de dados consistirem em informar os jornalistas para que estes possam fazer uma melhor cobertura da audiência pública do processo judicial, visando-se, deste modo, assegurar o interesse da publicidade e da transparência da justiça?

1c. É relevante para a resposta a esta questão saber se o tratamento de dados assenta numa base jurídica de direito nacional expressa?

Disposições de direito da União invocadas

Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho (JO 2003, L 41, p. 26): artigo 2.º, n.º 2

Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO 2016, L 119, p. 1): considerando 20 e artigos 4.º, 5.º, 6.º, 9.º, 12.º, 13.º, 14.º, 15.º, 32.º, 33.º, 34.º e 55.º

Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções

penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho (JO 2016, L 119, p. 89): considerando 80.

Disposições de direito nacional invocadas

Lei Geral do Direito Administrativo (Algemene wet bestuursrecht, «Awb»): artigos 6:5, 7:1a, 8:62, 8:78 e 8:79

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 30 de outubro de 2018, realizou-se na ABRvS a audiência do recurso interposto por Z (a seguir «2.º-recorrente») no âmbito de um contencioso administrativo com o presidente da câmara (*burgemeester*) de Utrecht. X (a seguir «1.º-recorrente») interveio no referido processo, tal como no presente processo, como mandatário do 2.º-recorrente. Após a audiência, o 2.º-recorrente foi contactado, na presença do 1.º-recorrente, por uma pessoa que declarou ser jornalista. O 1.º-recorrente verificou, nessa entrevista, que a referida pessoa dispunha de documentos dos autos. Interrogada a esse respeito, a referida pessoa informou que tinha tido acesso a esses documentos graças ao direito de acesso ao processo concedido aos jornalistas pela ABRvS.
- 2 O 1.º recorrente escreveu no mesmo dia ao presidente da ABRvS, perguntando-lhe se era verdade que tinha sido concedido o acesso ao processo, e em caso afirmativo a quem, e se tinham sido efetuadas cópias com o conhecimento ou o acordo dos funcionários da ABRvS.
- 3 Por carta de 21 de novembro de 2018, o presidente da ABRvS respondeu ao 1.º-recorrente o seguinte:

«O departamento de Comunicação deve facultar aos meios de comunicação informações sobre as audiências. Para o efeito, publica a agenda para a imprensa no sítio Web e faculta o acesso, em cada dia de audiência, a informações sobre as audiências aos jornalistas que se encontram nesse momento no edifício para efetuarem a «cobertura» das audiências. As informações sobre as audiências consistem numa cópia da petição de recurso (de segunda instância) e da contestação e, no caso de se tratar de um processo de recurso de segunda instância, da decisão do tribunal. [...] Os documentos cujo acesso é facultado contêm informações que os jornalistas também ouvem no decurso da audiência. O acesso às cópias só está disponível no próprio dia da audiência. [...] As informações não são previamente enviadas nem partilhadas com os meios de comunicação social e o acesso às informações em papel só está disponível no próprio dia da audiência, não podendo estas sair do edifício, nem ser levadas para casa. [...] No final do dia da audiência, os funcionários do departamento de Comunicação destroem as cópias.»

- 4 Os recorrentes apresentaram à recorrida Autoriteit Persoonsgegevens pedidos de medidas coercivas.
- 5 A recorrida emitiu decisões pelas quais se declarou incompetente para adotar medidas coercivas contra a Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State e reenviou os referidos pedidos para os colégios de contencioso administrativo da Comissão do Regulamento Geral de Proteção de Dados (*AVG-commissie bestuursrechtelijke colleges*, a seguir «Comissão RGPD»). A Comissão RGPD foi instituída pelo presidente da ABRvS e pelas administrações do Centrale Raad van Beroep e do College van Beroep voor het bedrijfsleven a fim de, por um lado, aconselhar estes órgãos jurisdicionais sobre a decisão das reclamações relativas aos direitos em matéria de privacidade mencionados no RGPD e, por outro, averiguar se o tratamento de dados pessoais dos reclamantes tinha violado o RGPD. A Comissão RGPD transmitiu os pedidos de medidas coercivas ao presidente da ABRvS, que interpretou os mesmos como uma reclamação contra a sua carta de 21 de novembro de 2018.
- 6 Na sequência de um parecer da Comissão RGPD, o presidente da ABRvS aperfeiçoou a sua política sobre o acesso a documentos. No sítio *Web* da ABRvS pode ler-se, designadamente, o seguinte:

«O departamento de Comunicação do Raad van State faculta aos jornalistas o acesso a informações sobre o conteúdo das audiências apenas no dia da audiência. As informações sobre as audiências facultadas consistem numa cópia da petição de recurso (de segunda instância) e da contestação e, no caso de se tratar de um processo de recurso de segunda instância, de uma cópia da decisão do tribunal. Geralmente estes documentos contêm informações que os jornalistas também ouvem durante a audiência. Estas informações não são enviadas aos meios de comunicação social nem partilhadas com os mesmos antes ou depois [da audiência]. Só têm acesso às informações os próprios jornalistas presentes no edifício do Raad van State no dia da audiência. Os documentos não podem sair do edifício do Raad van State. Os jornalistas também não podem, de forma alguma, copiá-los para uso próprio. No final do dia da audiência, as informações sobre as audiências são destruídas pelo departamento de Comunicação.»
- 7 A política sobre o acesso a documentos da ABRvS relativamente aos jornalistas tem por efeito permitir a terceiros, que não são partes no processo, aceder a dados pessoais das partes no litígio e do seu ou dos seus eventuais mandatários. De facto, uma petição de recurso (de segunda instância) deve, por força do artigo 6.º: 5 da Awb, conter o nome e o endereço do recorrente. O papel de carta do mandatário também contém geralmente vários dados pessoais identificáveis. É ainda provável que o conteúdo dos documentos dos autos contenha um ou mais dados pessoais (especiais) do recorrente e/ou de terceiros, tais como informações sobre antecedentes criminais, informações comerciais ou informações médicas.
- 8 No caso em apreço, com a disponibilização dos documentos dos autos do processo do recorrente, foram objeto de tratamento 2 dados pessoais dos recorrentes, a

saber o nome e o endereço do 2.º-recorrente e o número de identificação civil do 1.º-recorrente.

- 9 O Rechtbank deu como provado que os recorrentes não tinham dado o seu consentimento para a disponibilização dos documentos dos autos e que os documentos dos autos de que dispunha o jornalista não tinham sido anonimizados e continham informações sobre o processo do 2.º recorrente, incluindo vários dados pessoais.
- 10 Resulta do parecer da Comissão RGPD que, na data do incidente de 30 de outubro de 2018, o termo «acesso» significava que os jornalistas podiam obter, se o desejassem, uma cópia dos documentos, e que a deviam restituir antes de abandonarem o edifício do Raad van State.
- 11 Os recorrentes apresentaram reclamações contra as decisões da Autoriteit Persoonsgegevens acima referidas no n.º 5. A Autoriteit Persoonsgegevens indeferiu a reclamação apresentada pelo 1.º-recorrente e remeteu a reclamação do 2.º recorrente para o Rechtbank Midden-Nederland, como recurso direto nos termos do artigo 7:1a da Awb. O 1.º recorrente interpôs recurso no Rechtbank Midden-Nederland da decisão sobre a sua reclamação.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 12 Os recorrentes basearam os seus pedidos de medidas coercivas no facto de a ABRvS violar numerosas disposições do RGPD (artigos 5.º, 6.º, 9.º, 12.º, 13.º, 14.º, 15.º, 32.º, 33.º e 34.º) ao conceder o acesso a documentos dos autos aos jornalistas. Os recorrentes consideram que a recorrida, enquanto autoridade nacional de controlo, é competente para controlar o tratamento de dados e está habilitada a tomar medidas coercivas contra a ABRvS.
- 13 A recorrida considera que não tem competência, nos termos do artigo 55.º, n.º 3, do RGPD, para controlar o tratamento de dados pessoais pelo poder judicial. A fim de assegurar a independência do poder judicial, o controlo do tratamento de dados pessoais efetuado pelos órgãos jurisdicionais no exercício da sua função jurisdicional deve poder ser confiado a um organismo no âmbito do sistema judicial. A política sobre o acesso a documentos da ABRvS, que visa a transparência e a publicidade dos processos individuais, faz parte, segundo a recorrida, da referida função jurisdicional.
- 14 O referido conceito de «função jurisdicional» deve, a seu ver, ser interpretado em sentido amplo. A recorrida refere, a este respeito, os trabalhos preparatórios do RGPD. A proposta original de um regulamento geral de proteção dos dados [COM(2012) 11 final] continha no considerando 99 uma passagem que, segundo a recorrida, apontava no sentido de uma interpretação mais restrita: «esta exceção deve ser estritamente limitada às atividades meramente judiciais relativas a processos em tribunal e não ser aplicável a outras atividades a que os juízes possam estar associados por força do direito nacional». Resulta da supressão desta

passagem no texto final do considerando, em seu entender, que o legislador da União preconiza uma interpretação ampla da exceção prevista no artigo 55.º, n.º 3, do RGPD.

- 15 Uma definição do conceito de «função jurisdicional» que só tenha em conta a questão de saber se o tratamento de dados pessoais tem influência direta na apreciação do juiz num caso concreto é, na opinião da recorrida, demasiado limitada. Em seu entender, a questão de saber se o tratamento de dados pode ser considerado uma atividade judicial relativa a processos em tribunal depende igualmente da natureza e das finalidades do tratamento. A recorrida considera que a concessão do acesso a documentos dos autos aos jornalistas assegura a publicidade e a transparência da jurisprudência e promove a confiança pública na justiça. A publicidade deve, assim, ser considerada um pilar fundamental do Estado de direito democrático e indissolúvelmente ligado à função jurisdicional.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 16 O Rechtbank qualifica como tratamento na aceção do artigo 4.º, ponto 2), do RGPD a concessão do acesso a documentos dos autos e a disponibilização (temporária) de cópias desses documentos dos autos.
- 17 O Rechtbank constata que o conceito de «exercício da sua função jurisdicional» não está definido no RGPD. A argumentação da recorrida referida no n.º 14 não convence o tribunal. Em primeiro lugar, porque se trata de um raciocínio *a contrario*, o que exige uma certa cautela. Em segundo lugar, a recorrida não explicou por que motivo a passagem acabou por não ser incluída na versão final. O que também não resulta dos trabalhos preparatórios do RGPD. No entender do Rechtbank, o simples facto de esta passagem ter sido suprimida no decurso do processo legislativo do regulamento não permite, por si só, tirar quaisquer conclusões.
- 18 O Rechtbank reconhece que o considerando 80 da redação final da Diretiva 2016/680 contém uma passagem semelhante. Considera, porém, que esta diferença não justifica uma apreciação diferente.
- 19 O Rechtbank também não encontrou na jurisprudência do Tribunal de Justiça quaisquer indicações quanto à interpretação do conceito de «função jurisdicional». Em contrapartida, encontra-se atualmente pendente no Tribunal de Justiça um processo que incide sobre uma questão parcialmente coincidente com as do presente processo, a saber o pedido de decisão prejudicial apresentado pela High Court (Irlanda) no processo Friends of the Irish Environment (C-470/19). No referido processo, foi colocada a questão de saber se o controlo do acesso a processos judiciais encerrados constitui o exercício de competência judicial. Para responder a esta questão, importa, assim, interpretar o termo «competência judicial» que consta do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho.

Independência da apreciação do juiz

- 20 Por outro lado, o Rechtbank considera importante referir que a concessão do acesso a documentos dos autos aos jornalistas não constitui uma decisão individual do juiz que aprecia o processo, mas a execução de uma política do Raad van State. Esta política foi estabelecida pelo presidente da ABRvS e abrange um grande número de processos tratados pela ABRvS. Os dados pessoais que são disponibilizados aos jornalistas não são determinados para cada processo.
- 21 Conforme resulta do considerando 20 do RGPD, a exceção prevista no artigo 55.º, n.º 3, do RGPD visa assegurar a independência do poder judicial no exercício da sua função jurisdicional, nomeadamente na tomada de decisões. A recorrida sustenta ainda, com razão, que se deve abster de interferir na apreciação quanto ao fundo dos processos judiciais, uma vez que a tomada de decisão nesses processos pertence, sem dúvida, à função jurisdicional. Nesta perspetiva, poder-se-ia dizer que não é exercida uma função jurisdicional se o controlo exercido pela autoridade nacional de controlo não afetar a independência da apreciação do juiz num processo concreto. O Rechtbank salienta, a este respeito, que se deve deduzir da redação do considerando 20 que, tendo em conta o termo «nomeadamente», o conceito de «função jurisdicional» abrange mais do que a simples tomada de decisões. A este respeito, o Rechtbank refere o n.º 44 do acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), no qual o Tribunal de Justiça insiste, no contexto da independência dos órgãos jurisdicionais, na independência da apreciação do juiz em processos concretos.
- 22 O Rechtbank considera que a apreciação pela autoridade nacional de controlo da compatibilidade com o RGPD das operações de tratamento de dados efetuadas no âmbito da política sobre o acesso a documentos da ABRvS relativamente aos jornalistas não afeta a independência da apreciação do juiz em processos concretos. O tratamento de dados efetuado no âmbito da política do acesso a documentos não constitui, portanto, o exercício de uma função jurisdicional. O Rechtbank pergunta, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça se o conceito de função jurisdicional deve ser interpretado tendo em conta a influência direta ou indireta do controlo do tratamento de dados sobre a apreciação do juiz em processos concretos.

Natureza e finalidade do tratamento

- 23 Segundo o Rechtbank, o jornalismo desempenha incontestavelmente um papel importante na garantia da publicidade e da transparência da justiça e constitui igualmente um pilar do direito fundamental de toda a pessoa a vias de recurso efetivas e a um tribunal imparcial. O objetivo da concessão do acesso a documentos dos autos aos jornalistas pela ABRvS é a promoção da cobertura pública dos processos judiciais, assegurando-se, deste modo, o interesse da publicidade e da transparência da justiça. Ao consultar os documentos dos autos antes da audiência, o jornalista pode seguir melhor a audiência e,

consequentemente, fazer uma melhor cobertura desta nos meios de comunicação social. Em contrapartida, o jornalista pode encontrar nos documentos dos autos dados pessoais que não são discutidos na audiência, como, por exemplo, o que também acontece no presente processo, o número de identificação civil do mandatário. O Rechtbank pergunta, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça se o objetivo prosseguido pela ABRvS com o tratamento de dados também é determinante para a resposta à questão de saber se está em causa uma função jurisdicional.

Inexistência de base jurídica

- 24 Por último, o Rechtbank verifica que não existe uma base jurídica nacional para a concessão do acesso a documentos dos autos e para a disponibilização (temporária) de cópias de documentos dos autos aos jornalistas. A Awb determina que a audiência seja pública (artigo 8:62, n.º 1) e que a decisão do tribunal seja proferida publicamente (artigo 8:78). Além disso, o artigo 8:79, n.º 2, da Awb prevê que pessoas que não sejam partes podem obter cópias ou certidões da decisão ou da ata da decisão oral. Nem a Awb nem nenhuma outra legislação contém disposições sobre a disponibilização de documentos dos autos a pessoas que não sejam partes no processo. O Rechtbank não exclui que este facto seja um elemento relevante; interroga-se sobre se é possível qualificar o tratamento de dados como uma função jurisdicional uma vez que não existe uma base jurídica para o efeito e que a qualificação se baseia na descrição das funções da ABRvS relativamente ao seu papel de órgão jurisdicional numa sociedade democrática. O Rechtbank pergunta, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça se é relevante o facto de não existir qualquer base jurídica para a concessão do acesso a documentos dos autos aos jornalistas.