

**Zaak C-180/21****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

23 maart 2021

**Verwijzende rechter:**

Administrativen sad Blagoevgrad (Bulgarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

19 maart 2021

**Verzoekende partij:**

VS

**Verwerende partij:**

Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Het hoofdgeding betreft een beroep dat VS bij de Administrativen sad Blagoevgrad (bestuursrechter in eerste aanleg Blagoëvgrad, Bulgarije) heeft ingesteld tegen het besluit van de inspecteur van het Inspektorat kam Visshia sadeben savet (toezichthoudende autoriteit bij de hoge e raad van justitie; hierna: IVSS), die voor de hoge raad van justitie optrad als nationale toezichthoudende autoriteit ter bescherming van de betrokken personen bij inbreuken op de rechten die hun toekomen krachtens 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 199, blz. 1; hierna: „AVG”).

Verzoeker stelt dat de persoonsgegevens, die het Rayonna prokuratura Petrich (regionaal parket Petrich, Bulgarije; hierna: „RP-Petrich”) van hem in zijn hoedanigheid van slachtoffer van een strafbaar feit heeft verzameld, onrechtmatig

zijn verwerkt. Deze verwerking houdt volgens hem in dat het RP-Petrich deze gegevens vervolgens heeft gebruikt om in het kader van hetzelfde strafrechtelijk onderzoek wegens hetzelfde feit een onderzoek tegen hem als verdachte in te stellen.

Bovendien voert verzoeker aan dat het RP-Petrich zijn persoonsgegevens onrechtmatig heeft gebruikt in een civiele procedure die hij tegen de Prokuratura na Republika Bulgaria (Openbaar Ministerie van de Republiek Bulgarije) heeft ingesteld over de betaling van schadevergoeding wegens de buitensporig lange duur van het door het RP-Petrich verrichte strafrechtelijk onderzoek. De persoonsgegevens waarop dit tweede middel betrekking heeft, zijn verzameld uit verschillende dossiers van het Openbaar Ministerie (hierna: „strafdossier”), op basis waarvan vervolgens evenwel geen strafrechtelijk onderzoek is ingesteld, omdat er geen sprake was van een strafbaar feit. Deze persoonsgegevens zijn in de civiele procedure gebruikt als bewijs ter ondersteuning van het door het Openbaar Ministerie tegen de schadevordering gevoerde verweer dat ook de door VS gepleegde feiten die het voorwerp waren van het onderzoek van het Openbaar Ministerie, van invloed waren geweest op zijn gezondheidstoestand.

### **Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing**

Verzoek krachtens artikel 267 VWEU tot uitlegging van artikel 1, lid 1, van richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB 2016, L 119, blz. 89; hierna: „richtlijn 2016/680”), alsmede tot uitlegging van artikel 6, lid 1, onder f), AVG.

### **Prejudiciële vragen**

- 1) Moet artikel 1, lid 1, van [richtlijn 2016/680] aldus worden uitgelegd dat de begrippen „de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten” bij de vermelding van de doelstellingen worden opgesomd als onderdelen van een algemene doelstelling?
- 2) Gelden de bepalingen van [de AVG] voor het Openbaar Ministerie van de Republiek Bulgarije wanneer informatie over een persoon die het Openbaar Ministerie, als „verwerkingsverantwoordelijke” in de zin van artikel 3, punt 8, van [richtlijn 2016/680], in een over die persoon aangelegd dossier heeft verzameld om na te gaan of er aanwijzingen voor een strafbaar feit bestaan, zijn gebruikt in het kader van de gerechtelijke verdediging van het Openbaar Ministerie, doordat vermeld is dat het dossier werd aangelegd of doordat de inhoud van het dossier ter beschikking werd gesteld?

2) 1) Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord:

Moet de in artikel 6, lid 1, onder f), [AVG] gebezigde uitdrukking „gerechtvaardigde belangen” aldus worden uitgelegd dat zij zich mede uitstrekt tot de volledige of gedeeltelijke openbaarmaking van informatie over een persoon die is verzameld in een dossier dat over die persoon is aangelegd met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten, wanneer deze openbaarmaking plaatsvindt met het oog op het verweer van de verwerkingsverantwoordelijke als partij in een civiele procedure, en is de instemming van de betrokkene uitgesloten?

## **Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak**

### **Bepalingen**

#### **Richtlijn 2016/680**

Overwegingen 1, 12 (eerste volzin), 17, 21 (eerste volzin), 29, 31, 34 (derde en vierde volzin)

Artikel 1, lid 1, artikel 2, leden 1 en 2, artikel 3, punten 1 en 2, punt 7, onder a), en punt 8, artikel 4, lid 2, en artikel 9, lid 1

#### **AVG**

Overwegingen 4, 15 (eerste en tweede volzin), 16, 45 (eerste tot en met vierde volzin), 46 (zonder tweede volzin), 50 (eerste tot en met derde volzin)

Artikel 2, leden 1 en 2, artikel 4, punten 1, 2 en 7, artikel 6, lid 1, onder f), en artikel 10

**Richtlijn 2012/29/EU** van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad (PB 2012, L 315, blz. 29) (hierna: „richtlijn 2012/29”)

### **Rechtspraak**

#### **Ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing**

Arrest van 2 april 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punt 43

Arrest van 8 mei 2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, punt 42

Arrest van 19 december 2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, punt 34

Arrest van 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, punten 40 en 42

Arrest van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a., C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 42

Arrest van 9 juli 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, punt 68

Conclusie van advocaat-generaal M. Szpunar van 17 december 2020 in zaak C-439/19, EU:C:2020:1054, punten 53 en 55

### **Tweede prejudiciële vraag**

Arrest van 10 juli 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, punten 57 en 58

### **Nationale bepalingen**

**Zakon za zashtita na lichnite danni (wet inzake gegevensbescherming, hierna: „ZZLD”)**

De ZZLD stelt volgens artikel 1 ervan regels vast over de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door het Openbaar Ministerie en de onderzoeksautoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of 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 (hierna: „doeleinden van criminaliteitsbestrijding”), alsmede over de bevoegdheden van het IVSS in het kader van het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door het Openbaar Ministerie en de onderzoeksautoriteiten.

Op grond van artikel 38b ZZLD kan de betrokkene een klacht indienen bij het IVSS indien bij de verwerking van persoonsgegevens door het Openbaar Ministerie en de onderzoeksautoriteiten met het oog op criminaliteitsbestrijding inbreuk is gemaakt op de rechten die hem toekomen krachtens de AVG en die wet. Volgens artikel 38c ZZLD wordt de in artikel 38b, lid 1, ZZLD bedoelde klacht onderzocht door een inspecteur van het IVSS. Tegen diens besluit kan binnen 14 dagen na ontvangst ervan beroep worden ingesteld op grond van de Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek bestuursprocesrecht).

Artikel 45 ZZLD bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens, door de verwerkingsverantwoordelijke die deze aanvankelijk heeft verzameld of door een andere verwerkingsverantwoordelijke, voor een ander doeleinde van criminaliteitsbestrijding dan het doeleinde waarvoor de gegevens aanvankelijk zijn verzameld, geoorloofd is voor zover de verwerkingsverantwoordelijke bevoegd is om persoonsgegevens voor dit andere doeleinde te verwerken en de verwerking voor dat doeleinde zowel noodzakelijk als evenredig is volgens het

Unierecht of de wettelijke bepalingen van de Republiek Bulgarije. In deze gevallen is de AVG van toepassing (artikel 42 ZZLD). De in artikel 45 ZZLD bedoelde verwerking kan zich uitstrekken tot de archivering in het algemeen belang en tot het gebruik van gegevens voor wetenschappelijk, statistisch of historisch onderzoek voor doeleinden van criminaliteitsbestrijding, mits passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokken personen bestaan.

Volgens artikel 47 ZZLD moet de verwerkingsverantwoordelijke zoveel mogelijk een onderscheid maken tussen persoonsgegevens van verschillende categorieën van betrokkenen, zoals verdachten, strafrechtelijk veroordeelde personen, slachtoffers, mogelijke getuigen, personen die beschikken over informatie met betrekking tot strafbare feiten, en andere derden.

Artikel 49 ZZLD bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is indien zij noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de bevoegde autoriteit voor doeleinden van criminaliteitsbestrijding en geregeld is in het Unierecht of in een wettelijke bepaling waarin de doeleinden van de verwerking en de categorieën van de te verwerken persoonsgegevens zijn vastgelegd.

Volgens de aanvullende bepalingen van de ZZLD komen de daarin gebezigde begrippen overeen met de definities in artikel 4 AVG. In de ZZLD zijn maatregelen ter omzetting van die verordening vastgesteld en zijn de vereisten van richtlijn 2016/680 neergelegd.

### **Grondwet van de Republiek Bulgarije**

Bij artikel 127 van de grondwet van de Republiek Bulgarije is aan het Openbaar Ministerie de exclusieve bevoegdheid toegekend om leiding te geven aan strafrechtelijke onderzoeken, delinquenten aan te klagen en strafrechtelijke vervolging in te stellen ter zake van ambtshalve te vervolgen strafbare feiten.

### **Nakazatelen kodeks (wetboek van strafrecht; hierna: NK)**

Artikel 325, lid 1, NK definieert het strafbaar feit „hooliganisme” met name als het verrichten van onbetamelijke handelingen die de openbare orde ernstig verstoren.

### **Zakon za sadebnata vlast (wet op de rechterlijke organisatie; hierna: „ZSV)**

In artikel 145 ZSV is geregeld dat de openbare aanklager zelf onderzoek kan verrichten of dit aan andere instanties kan opdragen. Volgens lid 2 neemt de openbare aanklager een beslissing over de resultaten van het onderzoek binnen één maand na de ontvangst ervan. In de **Ukazaniya na Glavniya Prokuror (instructies van de procureur-generaal)** van de Republiek Bulgarije betreffende de toepassing van artikel 145, lid 2, ZSV wordt erop gewezen dat het onderzoek een buitenprocessuele activiteit is en dat de in dat lid genoemde termijnen indicatief zijn.

**Pravilnik za administratsiata na prokuraturata na Republika Bulgaria, izdaden ot Visshia sadeben savet (statuut betreffende het bestuur van het Openbaar Ministerie van de Republiek Bulgarije, vastgesteld door de hoge raad van justitie)**

In artikel 67 van dit statuut is bepaald dat de parketten, met name de districts- en regionale parketten, registers moeten bijhouden voor inkomende en uitgaande stukken en andere documentenregisters, alsmede een uniform informatiesysteem van het Openbaar Ministerie moeten beheren.

Volgens artikel 68 van dat statuut worden nieuwe inkomende stukken met een volgnummer in het register voor inkomende stukken ingeschreven en worden stukken met betrekking tot reeds bestaande dossiers op de daarvoor bestemde plaats in het register aangetekend en in het dossier opgenomen, zonder dat daaraan een nieuw nummer wordt toegekend.

In artikel 71 van datzelfde statuut is bepaald dat de dossiers na de afsluiting ervan worden gearchiveerd en dat zij kunnen worden opgevraagd wanneer de openbare aanklagers ze voor hun werkzaamheden nodig hebben. Van alle besluiten en documenten in de onderzoeks- en strafvervolgingsdossiers wordt tevens een elektronische versie aangemaakt, voor zover dit technisch mogelijk is.

**Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek bestuursprocesrecht; hierna: „APK”)**

Artikel 145, lid 1, APK biedt de mogelijkheid om de rechtmatigheid van bestuurshandelingen in rechte aan te vechten.

**Grazhdanski protsesualen kodeks (wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „GPK”)**

Artikel 154, lid 1, GPK bepaalt dat iedere partij de bewijslast draagt ten aanzien van de feiten waarop zij haar vordering heeft gebaseerd en ten aanzien van eigen verweermiddelen.

**Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (wet betreffende de aansprakelijkheid van de staat en de gemeenten voor schade; hierna: „ZODOV”)**

Artikel 26 ZODOV bepaalt dat de staat aansprakelijk is voor de schade die burgers en rechtspersonen hebben geleden wegens schending van het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

## Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoeker in het hoofdgeding heeft op 12 maart 2020 een klacht ingediend bij het IVSS.
- 2 Het eerste middel van deze klacht bij het IVSS betreft de onrechtmatige verwerking van verzoekers persoonsgegevens, die het RP-Petrich heeft verzameld in parketdossier nr. 1548/2013, strafrechtelijk onderzoek nr. 252/2013 van de Rayonno upravlenie „Politsia“ – Petrich (districtspolitiebestuur Petrich, hierna: „RUP-Petrich”), waarin hij werd vermeld als slachtoffer van een strafbaar feit als bedoeld in artikel 325, lid 1, NK. Volgens verzoeker bestaat de onrechtmatige verwerking van zijn persoonsgegevens door het RP-Petrich erin dat het RP-Petrich de gegevens die het in het kader van strafrechtelijk onderzoek nr. 252/2013 van hem als slachtoffer van een strafbaar feit had verzameld, vervolgens heeft gebruikt om in datzelfde onderzoek tegen hem als verdachte onderzoek in te stellen wegens hetzelfde feit, te weten een strafbaar feit als bedoeld in artikel 325, lid 1, NK.
- 3 Het tweede middel van de bij het IVSS ingediende klacht betreft de onrechtmatige verwerking van verzoekers persoonsgegevens die zijn verzameld in de parketdossiers nrs. 517/2016, 1872/2016, 2217/2016 en 1870/2016. Deze verwerking houdt volgens hem in dat de verantwoordelijke openbare aanklager van het RP-Petrich zich in civiele procedure nr. 144/2018 voor de Okrazhen sad – Blagoevgrad (regionale rechter Blagoëvgrad, Bulgarije) heeft beroepen op informatie die in die dossiers is vervat. Aan deze civiele procedure lag een vordering ten grondslag die verzoeker tegen het Openbaar Ministerie van de Republiek Bulgarije had ingesteld op grond van artikel 26 ZODOV.
- 4 Ten aanzien van het eerste middel stelt het IVSS vast dat dossier nr. 1548/2013 bij beslissing van de openbare aanklager van het RP-Petrich van 18 mei 2013 was aangelegd tegen onbekenden en dat verzoeker daarin als slachtoffer werd vermeld.
- 5 Het strafrechtelijk onderzoek had betrekking op het feit dat op 18 april 2013 omstreeks 23.00 uur een onbekende dader samen met anderen verzoeker in een snackwagen (woonwagen) zou hebben geslagen.
- 6 Bij besluit van 4 april 2018 is verzoeker in onderzoek nr. 252/2013, waarin hij tot dan toe als slachtoffer werd vermeld, beschuldigd als verdachte van een strafbaar feit als bedoeld in artikel 325, lid 1, NK. Tegen dit besluit is hij opgekomen bij de Okrazhna prokuratura – Blagoevgrad (regionaal parket Blagoëvgrad, Bulgarije), die dat besluit heeft bevestigd.
- 7 Op 14 oktober 2019 heeft een openbaar aanklager van het RP-Petrich verzoeker en acht andere personen aangeklaagd. Het strafproces bij de Rayonen sad Petrich (rechter in eerste aanleg Petrich, Bulgarije) is evenwel ten aanzien van alle verdachten, met inbegrip van verzoeker, bij beslissing van 10 november 2020 door de rechter beëindigd wegens het vervallen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid na het verstrijken van de absolute maximale wettelijke verjaringstermijn.

- 8 Ten aanzien van het tweede middel van de klacht van 12 maart 2020 stelt de inspecteur van het IVSS het volgende vast.
- 9 Parketdossier nr. 517/2016 van het RP-Petrich is op 5 april 2016 aangelegd naar aanleiding van een aangifte tegen VS. Op 11 mei 2016 besloot de verantwoordelijke openbare aanklager om geen strafrechtelijke vervolging in te stellen aangezien er geen aanwijzingen voor een strafbaar feit bestonden.
- 10 Parketdossier nr. 1870/2016 van het RP-Petrich is op 26 oktober 2016 aangelegd naar aanleiding van een aangifte tegen vier personen, onder wie verzoeker. Op 22 februari 2017 besloot de verantwoordelijke openbare aanklager om geen strafrechtelijke vervolging in te stellen aangezien er geen aanwijzingen voor een strafbaar feit bestonden, hetgeen door de Okrazhna prokuratura Blagoevgrad is bevestigd.
- 11 Parketdossier nr. 1872/2016 van het RP-Petrich is op 26 oktober 2016 aangelegd naar aanleiding van een aangifte tegen vier personen, onder wie verzoeker. Op 22 februari 2017 besloot de verantwoordelijke openbare aanklager van het RP-Petrich om geen strafrechtelijke vervolging in te stellen aangezien er geen aanwijzingen waren voor een strafbaar feit (ambtshalve te vervolgen delict).
- 12 Ter terechtzitting van 15 oktober 2018 bij de Okrazhen sad – Blagoevgrad in de civiele procedure van VS tegen het Openbaar Ministerie van de Republiek Bulgarije heeft de openbare aanklager van het RP-Petrich verzocht om toelating van de dossiers nrs. 517/2016 en 1872/2016 van het RP-Petrich als bewijsmiddel. Het verzoek van de openbare aanklager is bedoeld als verweermiddel tegen verzoekers schadevordering wegens de buitensporige duur van strafrechtelijk onderzoek nr. 252/2013, omdat met die dossiers volgens de openbare aanklager het bewijs wordt geleverd dat ook de door VS gepleegde en door de RUP-Petrich en het RP-Petrich onderzochte feiten invloed hadden gehad op zijn gezondheidstoestand.
- 13 Bij beslissing van 15 oktober 2018 heeft de Okrazhen sad – Blagoevgrad het RP-Petrich verplicht om in die civiele procedure gewaarmerkte afschriften van de inhoud van de parketdossiers nrs. 517/2016 en 1872/2016 over te leggen.
- 14 Op 22 juni 2020 heeft de inspecteur van het IVSS, QR, beslist op de klacht van VS van 12 maart 2020, tegen welke beslissing in het hoofdgeding beroep is ingesteld.
- 15 Zij heeft de klacht van VS met betrekking tot het eerste middel – dat ziet op schending van artikel 42, lid 2, ZZLD bij de verwerking van zijn persoonsgegevens in parketdossier nr. 1548/2013 – ongegrond verklaard en heeft die klacht met betrekking tot het tweede middel – dat ziet op schending van de bepalingen van de ZZLD en de AVG bij de verwerking van zijn persoonsgegevens in de parketdossiers nrs. 517/2016, 1870/2016, 1872/2016 en 2217/2016, die als bewijsmiddel waren gebruikt in de civiele procedure voor de Okrazhen sad – Blagoevgrad – niet-ontvankelijk verklaard.



- 16 Op 31 juli 2020 heeft VS tegen de beslissing van het IVSS van 22 juni 2020, die ten grondslag ligt aan het hoofdgeding, beroep ingesteld bij de Administrativen sad – Blagoevgrad.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 17 In zijn beroep voert VS aan dat de nationale toezichthoudende autoriteit artikel 49 ZZLD, richtlijn 2016/680 en de AVG heeft geschonden.
- 18 Verzoeker stelt met name dat de hem als slachtoffer betreffende persoonsgegevens in strafrechtelijk onderzoek nr. 252/2013 onrechtmatig zijn verwerkt door de verantwoordelijke openbare aanklager om – met schending van zijn rechten als „slachtoffer” in de zin van richtlijn 2012/29 en de beginselen van richtlijn 2016/680 – in dezelfde procedure onderzoek tegen hem als verdachte in te stellen, en dat die gegevens dus zijn verwerkt voor een ander doeleinde dan dat waarvoor zij aanvankelijk waren verzameld.
- 19 Voorts komt hij op tegen de onrechtmatige verwerking van zijn persoonsgegevens die zijn verzameld in de parketdossiers nrs. 517/2016, 1870/2016 en 1872/2016 van het RP-Petrich. Deze gegevens zijn volgens hem – in strijd met de beginselen van de AVG – verwerkt voor andere doeleinden dan die waarvoor zij waren verzameld, nadat in die zaken was besloten om geen strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Subsidiair vordert hij dat de verwijzende rechter het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) verzoekt om bij wege van prejudiciële beslissing artikel 4, lid 2, van richtlijn 2016/680 alsook de artikelen 4 en 50 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie uit te leggen.
- 20 Verweerder in het hoofdgeding, de inspecteur van het IVSS, handhaaft de motivering van de litigieuze beslissing in het hoofdgeding, waarbij de klacht is afgewezen.
- 21 Met name zijn in artikel 42 ZZLD en in de bepalingen van richtlijn 2016/680 die een verwerking van persoonsgegevens door de bevoegde nationale autoriteiten toestaan, de doeleinden van de criminaliteitsbestrijding niet in groepen „onderverdeeld”. Hoewel volgens artikel 47 ZZLD een onderscheid wordt gemaakt tussen de categorieën van betrokkenen, volgt daaruit niet dat hun persoonsgegevens voor verschillende doeleinden worden verwerkt, noch kan het geval waarin persoonsgegevens van een persoon die van hem in zijn hoedanigheid van „slachtoffer” zijn verzameld, worden verwerkt met het oog op het instellen van een strafrechtelijk onderzoek tegen die persoon als „verdachte”, worden gekwalificeerd als een „onrechtmatige verdere verwerking” voor een ander doeleinde dan dat waarvoor die gegevens aanvankelijk waren verzameld.
- 22 Met betrekking tot de verwerking van de persoonsgegevens van verzoeker in het hoofdgeding die in de afgesloten parketdossiers zijn verzameld, voert de toezichthoudende autoriteit aan dat de overwegingen in de bij het IVSS ingediende klacht niet aantonen dat de AVG is geschonden, zoals VS stelt.

## **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

### **Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

- 23 Het hoofdgeding betreft hoofdzakelijk de toepassing van richtlijn 2016/680 en de AVG, waardoor het noodzakelijk is dat het Hof die richtlijn en die verordening uitlegt in het licht van de omstandigheden in het hoofdgeding.
- 24 De verwijzende rechter benadrukt dat het Hof tot taak heeft alle Unierechtelijke bepalingen uit te leggen die noodzakelijk zijn voor de beslissing van een nationale rechter in een aanhangig geding (arresten *Ruska Federacija* [C-897/19 PPU], *PI* [C-230/18], en *AREX CZ* [C-414/17]). Hij wijst erop dat richtlijn 2016/680 voorziet in een alomvattend systeem ter bescherming van persoonsgegevens, alsmede dat haar werkingssfeer zich uitstrekt tot de verwerking van persoonsgegevens door de rechtshandavingsinstanties en niet beperkt is tot de uitwisseling van dergelijke gegevens tussen lidstaten.
- 25 Met betrekking tot de uitdrukking „activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen”, vestigt de verwijzende rechter er de aandacht op dat het Hof in het arrest *Lindqvist* (C-101/01) heeft verduidelijkt dat die uitdrukking niet aldus mag worden uitgelegd dat van geval tot geval moet worden nagegaan of de specifieke activiteit in kwestie het vrije verkeer tussen lidstaten rechtstreeks beïnvloedt, en dat het Hof in het arrest *Österreichischer Rundfunk* (C-465/00) heeft gepreciseerd dat de toepasselijkheid van het Unierecht niet kan afhangen van de vraag of er een voldoende verband bestaat met de uitoefening van de door het EG-Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden. De verwijzende rechter stelt vast dat het Hof in het arrest *Land Hessen* (C-272/19) heeft bevestigd dat die definitie restrictief moet worden uitgelegd. Ten slotte refereert de verwijzende rechter met name aan de conclusie van de advocaat-generaal in zaak C-439/19, waarin het heet dat „de verwerking van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten [op grond van artikel 6, lid 1, van de AVG] [...] niet de accessoire functie [kan] vervullen die eigen is aan het Handvest” (punt 53).

### **Relevantie van de prejudiciële vragen**

- 26 De ZZLD voorziet in rechtsmiddelen voor natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in de AVG en de verwerking van dergelijke gegevens door de bevoegde autoriteiten voor doeleinden van criminaliteitsbestrijding.

### **Eerste prejudiciële vraag**

- 27 De verwijzende rechter moet in het hoofdgeding nagaan of het feit dat verzoekers persoonsgegevens die in het kader van strafrechtelijk onderzoek nr. 252/2013 van hem in zijn hoedanigheid van slachtoffer van een strafbaar feit zijn verzameld, verder zijn verwerkt voor het instellen van een onderzoek tegen hem in hetzelfde

strafrechtelijk onderzoek, een onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens vormt.

- 28 Het Openbaar Ministerie van de Republiek Bulgarije is „bevoegde autoriteit” in de zin van artikel 3, punt 7, onder a), en „verwerkingsverantwoordelijke” in de zin van artikel 3, punt 8, van richtlijn 2016/680. Het verzamelen van informatie over een persoon in het kader van een strafrechtelijk onderzoek valt binnen de werkingssfeer van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2016/680 en deze informatie wordt beschouwd als „persoonsgegevens” in de zin van artikel 3, punt 1, van die richtlijn.
- 29 Tegelijkertijd is het niet duidelijk of het geval waarin persoonsgegevens die in een strafrechtelijk onderzoek zijn verzameld van een persoon in zijn hoedanigheid van slachtoffer van een strafbaar feit, door dezelfde verwerkingsverantwoordelijke worden verwerkt om tegen die persoon een strafrechtelijk onderzoek in te stellen, een verwerking vormt voor een ander doeleinde dan dat waarvoor die gegevens aanvankelijk waren verzameld, wanneer overweging 31 van richtlijn 2016/680 in aanmerking wordt genomen. Daarin staat te lezen dat „in voorkomend geval en zoveel mogelijk een onderscheid [moet] worden gemaakt tussen persoonsgegevens betreffende verschillende categorieën van betrokkenen, zoals verdachten [en] slachtoffers”.
- 30 Aangezien het in overweging 29 en in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2016/680 gaat om de verwerking van persoonsgegevens voor een andere binnen de werkingssfeer van die richtlijn (artikel 1, lid 1) vallende doelstelling dan die waarvoor die gegevens zijn verzameld, acht de verwijzende rechter het in dit verband noodzakelijk te vragen of de opsomming in artikel 1, lid 1, van richtlijn 2016/680 – te weten „de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten” – betrekking heeft op afzonderlijke onderdelen van een algemene doelstelling dan wel als opsomming van verschillende doelstellingen moet worden uitgelegd.

### **Tweede prejudiciële vraag**

- 31 Het tweede middel van verzoeker in het hoofdgeding betreft de „onrechtmatige verwerking” door het Bulgaarse Openbaar Ministerie van de persoonsgegevens van verzoeker die zijn verzameld in de tegen hem aangelegde parketdossiers, die zijn afgesloten zonder dat een strafrechtelijk onderzoek is ingesteld. De persoonsgegevens zijn als bewijsmiddel gebruikt in een civiele procedure die verzoeker tegen het Openbaar Ministerie van de Republiek Bulgarije had ingesteld om op grond van de ZODOV schadeloos te worden gesteld.
- 32 In dit verband onderzoekt de verwijzende rechter om te beginnen of de doorgifte, door de verwerkingsverantwoordelijke aan de civiele rechter, van informatie over het feit dat strafdossiers over verzoeker aangelegd en afgesloten zijn, of de terbeschikkingstelling van de inhoud van deze dossiers aan de civiele rechter een binnen de werkingssfeer van artikel 2, lid 1, AVG vallende „verwerking” van

„persoonsgegevens” in de zin van artikel 4, punten 1 en 2, AVG vormt. Vervolgens gaat de verwijzende rechter na of de doorgifte van persoonsgegevens in de omstandigheden van het hoofdgeding een rechtmatige verwerking in de zin van artikel 6, lid 1, onder f), AVG vormt, gelet op het feit dat het Openbaar Ministerie partij is in de civiele procedure en recht heeft op alle processuele verweer- en bewijsmiddelen.

- 33 De verwijzende rechter overweegt het volgende.
- 34 Volgens artikel 9, lid 1, van richtlijn 2016/680 is de AVG van toepassing, wanneer persoonsgegevens die voor een van de doeleinden van criminaliteitsbestrijding zijn verzameld, worden verwerkt voor andere doeleinden dan die welke in richtlijn 2016/680 zijn genoemd.
- 35 Wat betreft de in artikel 2, lid 1, AVG vastgestelde voorwaarde dat deze verordening van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen, refereert de verwijzende rechter aan het arrest Jehovan todistajat (C-25/17), waarin het Hof verduidelijkt dat „[h]et vereiste dat het geheel van persoonsgegevens moet zijn ‚gestructureerd volgens specifieke criteria’, [...] uitsluitend [beoogt] ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens gemakkelijk kunnen worden teruggevonden”, en dat niet de gevolgtrekking kan worden gemaakt dat de in het geding zijnde persoonsgegevens „moeten zijn opgenomen op steekkaarten, op lijsten of in een ander ordeningssysteem”.
- 36 Bij de uitoefening van zijn wettelijke taken kan het Openbaar Ministerie onderzoeken verrichten die een buitenprocessuele activiteit als bedoeld in de Ukazaniето относно прилагането на член 145, alineya 2 от зона за сaðебната власт (instructie betreffende de toepassing van artikel 145, lid 2, ZSV) vormen. De persoonsgegevens in de dossiers van het Openbaar Ministerie worden verzameld voor doeleinden van criminaliteitsbestrijding en de documenten worden gearchiveerd wanneer geen strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld.
- 37 Gelet op de bovenstaande overwegingen en op artikel 10 AVG valt informatie over een persoon, ongeacht hoe deze informatie is gestructureerd, binnen de werkingssfeer van artikel 2, lid 1, van die verordening wanneer zij is verzameld in het dossier dat het Openbaar Ministerie heeft aangelegd naar aanleiding van een aangifte tegen die persoon. Bovendien wordt de informatie die is verzameld in een dossier van het Openbaar Ministerie, opgeslagen in de elektronische databank van het Openbaar Ministerie van de Republiek Bulgarije, zodat de betrokkene kan worden geïdentificeerd.
- 38 Gelet op de bevoegdheid van het Hof om het Unierecht uit te leggen, wenst de verwijzende rechter te vernemen of reeds sprake is van een onder artikel 2, lid 1, AVG vallende „verwerking” van „persoonsgegevens” in de zin van artikel 4, punten 1 en 2, AVG wanneer de verwerkingsverantwoordelijke de civiele rechter ervan in kennis stelt dat het Openbaar Ministerie dossiers over verzoeker heeft aangelegd en afgesloten of deze informatie aan die rechter ter beschikking stelt.

- 39 Dat in de civiele procedure wordt verwezen naar informatie over het feit dat het Openbaar Ministerie dossiers over verzoeker in het hoofdgeding heeft aangelegd, geschiedt voor een ander doeleinde dan dat waarvoor die informatie is verzameld. Hierdoor rijst de vraag of er sprake is van een „rechtmatige verwerking” van deze informatie in de zin van artikel 6, lid 1, onder f), AVG.
- 40 Het Openbaar Ministerie van de Republiek Bulgarije heeft de informatie omtrent de over verzoeker aangelegde parketdossiers overgelegd om zich te verweren tegen de jegens haar ingestelde rechtsvordering. Als partij in de civiele procedure staan haar alle processuele verweer- en bewijsmiddelen ter beschikking en het verzoek om parketdossiers te mogen gebruiken als bewijsmiddel in de civiele procedure is toelaatbaar volgens de nationale regels van burgerlijke rechtsvordering.
- 41 In artikel 45 ZZLD is bepaald dat de verwerking van persoonsgegevens, door de verwerkingsverantwoordelijke die deze gegevens aanvankelijk heeft verzameld, voor een ander doeleinde van criminaliteitsbestrijding dan het doeleinde waarvoor die gegevens zijn verzameld, geoorloofd is voor zover de verwerkingsverantwoordelijke krachtens het Unierecht of de wettelijke bepalingen van de Republiek Bulgarije bevoegd is om persoonsgegevens voor een dergelijk andere doeleinde te verwerken, en de verwerking voor dat doeleinde zowel noodzakelijk als evenredig is volgens het Unierecht of de wettelijke bepalingen van de Republiek Bulgarije.
- 42 Tegelijkertijd is, zoals in overweging 50 van de AVG is opgemerkt, de latere verwerking van persoonsgegevens voor andere doeleinden dan die waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld, toelaatbaar indien de verwerking verenigbaar is met de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld. De verwijzende rechter gaat ervan uit dat zich kennelijk geen geval als bedoeld in artikel 6, lid 1, onder c), d) en e), voordoet.
- 43 Hij merkt op dat de werkingssfeer van artikel 10 AVG, in overeenstemming met overweging 4 van deze verordening, moet worden bepaald met inachtneming van de functie die grondrechten vervullen in de samenleving. In dit verband stelt hij vast dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van oordeel is dat in een politierapport vervatte informatie die betrekking heeft op feiten waarvoor de betrokken persoon niet is veroordeeld, binnen de werkingssfeer van artikel 8 EVRM valt wanneer die informatie in een andere strafrechtelijke procedure aan de rechter wordt overgelegd (EHRM, 18 november 2008, Cemalettin Canli tegen Turkije, nr. 22427/04, §§ 33 en 42-43), en dat de opslag van informatie over een persoon in een andere databank van de politie met veroordeelden, verdachten en slachtoffers die tot hun identificatie kan leiden, inbreuk maakt op hun recht op privéleven (arrest van het EHRM van 18 september 2014, Brunet tegen Frankrijk, nr. 21010, §§ 42-45). De verwijzende rechter wijst er tevens op dat bij een persoon uitgevoerde telefoontaps die in de loop van een strafrechtelijk onderzoek zijn gelast, vervolgens in een tuchtprocedure onrechtmatig werden gebruikt nadat was afgezien van het instellen

van een strafrechtelijke procedure (arrest van het EHRM van 7 juni 2016, Karabeyoglu tegen Turkije, nr. 30083/10, §§ 117-121).

- 44 Aangezien het volgens de verwijzende rechter gaat om de vraag naar de verenigbaarheid van de gegevensbescherming met de rechten van de verwerkingsverantwoordelijke als partij in een gerechtelijke procedure, besluit hij die vraag overeenkomstig artikel 267 VWEU voor te leggen aan het Hof.

WERKDOCUMENT