



Datum van
inontvangstneming

:

09/05/2025

Zaak C-222/25**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing op grond van artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

21 maart 2025

Verwijzende rechter:

Riigikohus (Estland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 maart 2025

Verzoeker:

X

Verweerder:

Rahapesu Andmebüroo

Betrokken bestuursorgaan:

Andmekaitse Inspeksioon

Voorwerp van het hoofdgeding

Vordering van X die ertoe strekt de besluiten en de beschikking van de Rahapesu Andmebüroo (financiële-inlichtingeneenheid, Estland; hierna: „FIE”), waarbij de openbaarmaking van hem betreffende gegevens werd geweigerd, nietig te verklaren en FIE te gelasten een nieuw besluit te nemen over de openbaarmaking van de gegevens

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU, dat de uitlegging beoogt van artikel 2, lid 2, onder d), en artikel 23, in het bijzonder artikel 23, lid 2, onder h), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van

natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1; hierna: „AVG”), en artikel 2, lid 1, juncto artikel 1 en artikel 15, in het bijzonder artikel 15, lid 3, 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).

Prejudiciële vragen

1. Moeten artikel 2, lid 2, onder d), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming, AVG) en artikel 2, lid 1, juncto artikel 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, aldus worden uitgelegd dat de eventuele verwerking van persoonsgegevens door een financiële-inlichtingeneenheid een verwerking van persoonsgegevens door een bevoegde autoriteit 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 kan vormen, ook al is de financiële-inlichtingeneenheid geen onderzoeksautoriteit in de zin van het wetboek van strafvordering?

2. Moeten artikel 23, lid 2, onder h), AVG en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2016/680 aldus worden uitgelegd dat een betrokkene in een administratieve of een gerechtelijke procedure ook de openbaarmaking kan worden geweigerd van de handeling op grond waarvan hem de toegang tot zijn persoonsgegevens is geweigerd om te voorkomen dat het feit dat zijn persoonsgegevens zijn verwerkt wordt bevestigd of weerlegd, wanneer de betrokkene er niet van op de hoogte is of een dergelijke verwerking al dan niet heeft plaatsgevonden, en mag in een dergelijk geval ook worden nagelaten aan de betrokkene mee te delen of hij de beroepsmogelijkheid van artikel 17, lid 1, van richtlijn 2016/680 kan invoeren?

3. Moet het bepaalde in artikel 15 van richtlijn 2016/680 respectievelijk artikel 23 AVG aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een

nationale regeling die aan het hoofd van een financiële-inlichtingeneenheid de bevoegdheid verleent om de rechten van de betrokkene te beperken, en die het doel, de voorwaarden en de temporele en territoriale werkingssfeer van de beperking van de rechten van de betrokkene in samenhang met andere wettelijke bepalingen, waaronder tevens bepalingen van lager recht, specificeert?

4. Moet het bepaalde in artikel 15 van richtlijn 2016/680 respectievelijk artikel 23 AVG aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling die de uitoefening van het in artikel 14 van richtlijn 2016/680 respectievelijk artikel 15 AVG neergelegde recht volledig beperkt totdat de gegevens zijn vernietigd, zodat het voor de betrokkene onmogelijk is om ooit informatie over deze gegevens te verkrijgen?

Toepasselijke Unierechtelijke bepalingen

Overweging 41 en artikelen 2, 15, 23 AVG

Overwegingen 33 en 45 en artikelen 1, 2, 14, 15 en 17 van richtlijn 2016/680

Artikelen 2, 4, 30, 32, 41, 43 en 57 bis en overwegingen 20, 42 en 46 van richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB 2015, L 141, blz. 73)

Overwegingen 38 en 46 van richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PB 2018, L 156, blz. 43)

Overweging 122 van richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten instellen tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, tot wijziging van richtlijn (EU) 2019/1937 en tot wijziging en intrekking van richtlijn (EU) 2015/849 (PB L 2024/1640)

Artikelen 8, 41, 47 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Relevante nationale bepalingen

§§ 1, 54, 60, 62, 63 en 69 van de Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus (Estse wet inzake de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering) (hierna: „Estse wet inzake SWG/FT”)

§§ 23 en 35 van de Avalik teabe seadus (wet betreffende openbare informatie) (hierna: „AvTS”)

Hoofdstuk 4 van de Isikuandmete kaitse seaduse (wet bescherming persoonsgegevens) (hierna: „IKS”)

§§ 2, 8 tot en met 17 en 26 van de „Rahapesu Andmepöörd andmekogu pööhimäärus” („statuut van de databank van de Rahapesu Andmepöörd [financiële-inlichtingeneenheid]”) van de minister van Financiën van 16 december 2020 (hierna: „statuut van de FIE-databank”)

Beknopte weergave van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 16 december 2019 heeft X de FIE verzocht mee te delen of er met betrekking tot hem informatie ter zake van verdenkingen van witwassen was verstrekt aan Estse of buitenlandse kredietinstellingen of buitenlandse autoriteiten. Op 20 december 2019 heeft de FIE geantwoord dat zij op grond van § 60 van de Estse wet inzake SWG/FT en § 23, lid 1, punt 1, AvTS geen gegevens die zij bij de uitoefening van haar taken had verzameld, noch informatie over het bestaan of de mogelijke uitwisseling van dergelijke gegevens openbaar kon maken. Op 27 december 2019 heeft X de FIE verzocht aan hem mede te delen of met betrekking tot hem wijzingen of aanvragen van Estse of buitenlandse kredietinstellingen of buitenlandse autoriteiten ter zake van witwassen zijn binnengekomen. Op 6 januari 2020 heeft de FIE geantwoord dat zij op grond van § 1, lid 3, en § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT en § 23, lid 1, punt 1, AvTS dergelijke gegevens niet kon verstrekken. Op 14 januari 2020 heeft X de FIE verzocht hem mede te delen wat de grondslag is van de beperking van de toegang tot de gevraagde informatie. In haar antwoord van 20 januari 2020 heeft de FIE toegelicht dat de beperking van de toegang is gebaseerd op § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT. Aangezien er geen gronden zijn voor uitzonderingen op de verstrekking van informatie op grond van § 60, leden 2 tot en met 7, van de Estse wet inzake SWG/FT, kan de FIE het bestaan van de informatie niet bevestigen en deze ook niet verstrekken. Voor zover de FIE over de gevraagde informatie beschikt, valt deze op grond van § 35, lid 1, punt 19, AvTS onder de toegangsbeperking van § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT.
- 2 X heeft bij de bestuursrechter gevorderd de FIE te gelasten zijn verzoeken om informatie opnieuw in overweging te nemen. De bestuursrechter en de appelrechter hebben deze vordering afgewezen, maar op 24 maart 2022 heeft de Riigikohus (hoogste rechterlijke instantie, Estland) de beslissingen van de

bestuursrechter en de appelrechter vernietigd, de vordering toegewezen en de FIE gelast een nieuw besluit te nemen over de openbaarmaking van de gegevens aan X.

- 3 Op 22 november 2021 heeft X een informatieverzoek ingediend bij de FIE met de vraag of de FIE tussen 2012 en 2015 een controledossier tegen hem had geopend en de Verenigde Staten van Amerika hadden verzocht om inlichtingen. Op 29 november 2021 heeft de FIE geweigerd aan het informatieverzoek te voldoen, waarop X administratief beroep heeft ingesteld bij de Andmekaitse Inspektsioon (autoriteit voor gegevensbescherming, Estland; hierna: „AKI”). De AKI heeft het beroep gegrond verklaard en de FIE gelast het verzoek om informatie opnieuw in overweging te nemen. Op 17 februari 2022 heeft de FIE het informatieverzoek opnieuw afgewezen, waarop X opnieuw administratief beroep bij de AKI heeft ingesteld. Op 18 april 2022 heeft de AKI beslist op administratief beroep en een voorlopige voorziening getroffen waarbij de informatiehouder is gelast de gevraagde informatie te verstrekken. De AKI heeft haar besluit gemotiveerd met het argument dat de rechten van de betrokkenen niet op grond van § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT kunnen worden beperkt en dat een beperking van de rechten van de betrokkene rechtstreeks op grond van artikel 23 AVG niet mogelijk is, tenzij de nationale wetgever hierin heeft voorzien.
- 4 Op 22 april 2022 heeft het hoofd van de FIE een besluit uitgevaardigd waarbij op basis van § 60, lid 1, tweede volzin, van de Estse wet inzake SWG/FT en onder verwijzing naar artikel 23, lid 1, onder e), AVG aan X informatie is geweigerd met betrekking tot de vraag of, dan wel welke informatie de FIE over hem in bezit heeft. In dat besluit heeft de FIE aangegeven dat zij verplicht is de informatie in haar databank vertrouwelijk te behandelen om de integriteit van het ondernemingsklimaat te waarborgen en het Estse financiële stelsel en de economische ruimte als geheel te beschermen. Volgens de FIE heeft § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT tot doel het recht op toegang tot de informatie in de databank van de FIE door elke persoon of autoriteit die niet in de wet is gespecificeerd te beperken, teneinde het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen. In de strijd tegen deze gevaarlijke vormen van criminaliteit is het van essentieel belang dat alle gegevens die worden doorgegeven aan en verzameld door de FIE vertrouwelijk zijn. Het hele stelsel ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering is gebaseerd op het beginsel van klokkenluidersbescherming en vertrouwelijke informatie-uitwisseling, zowel intern als met het buitenland. Zou de FIE geen beperkingen hanteren, dan zou het Estse systeem noch aan de normen van de Financial Action Task Force on Money Laundering (financiële actiegroep witwassen van geld; hierna: „FATF”), noch aan de Unierechtelijke vereisten voldoen.
- 5 Op 13 mei 2022 heeft het hoofd van de FIE een beschikking gegeven waarbij de toegang tot de in de databank van de FIE opgenomen gegevens werd beperkt, ook met terugwerkende kracht, en waarbij werd bepaald dat de in §§ 8-17 van statuut van de FIE-databank vermelde gegevens uitsluitend waren bestemd voor intern gebruik.

- 6 Op 19 mei 2022 heeft het hoofd van de FIE een besluit vastgesteld waarbij hij op grond van § 23, lid 1, punt 1, AvTS heeft geweigerd te voldoen aan het verzoek om informatie dat op 22 november 2021 opnieuw was ingediend. Het besluit verwees naar de toegangsbeperkingen die waren opgelegd bij het besluit van 22 april 2022 en de beschikking van 13 mei 2022.
- 7 X heeft bij de Tallinn Halduskohus (bestuursrechter Tallinn, Estland) beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van de FIE van 22 april 2022, de beschikking van de FIE van 13 mei 2022 en het besluit van de FIE van 19 mei 2022, en tot het verplichten van de FIE om de in zijn verzoeken gevraagde informatie te verstrekken. X heeft toegelicht dat zijn rekeningen bij banken in de Verenigde Staten in 2015 en 2016 zonder verklaring zijn gesloten en dat hij er daarom een rechtmatig belang bij heeft te weten waarom de banken de dienstverlening aan hem hebben stopgezet.
- 8 De Tallinn Halduskohus heeft bij beslissing van 19 december 2022 het beroep toegewezen. De bestuursrechter heeft § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT onverenigbaar verklaard met artikel 23 AVG en deze bepaling buiten toepassing gelaten. Hij heeft de besluiten en de beschikking van de FIE nietig verklaard en de FIE gelast om een nieuw besluit te nemen over de verstrekking van de gegevens op basis van de informatieverzoeken van X. Ingevolge artikel 15 AVG heeft de betrokkene het recht om van de verwerkingsverantwoordelijke uitsluitend te verkrijgen over het al dan niet verwerken van hem betreffende persoonsgegevens en, wanneer dat het geval is, om inzage te verkrijgen van die persoonsgegevens. Een soortgelijk recht wordt de betrokkene gegarandeerd door artikel 8, lid 2, van het Handvest. Artikel 23 AVG staat wetgevende maatregelen toe om het recht van de betrokkene krachtens artikel 15 AVG te beperken in het geval van bepaalde openbare belangen. Een dergelijk openbaar belang is een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat [artikel 23, lid 1, onder e), AVG]. In een dergelijk geval moet de tenuitvoerlegging van de wetgevende maatregel worden geregeld door passende wettelijke bepalingen, die moet specificeren: van wie, hoe en welke gegevens van de betrokken persoon gedurende welke periode mogen worden verwerkt zonder dat de betrokkene wordt geïnformeerd. Volgens het Hof van Justitie moet de betrokken persoon kunnen vaststellen onder welke omstandigheden en voorwaarden zijn recht op toegang tot zijn eigen gegevens kan worden beperkt [arrest van 24 februari 2022, Valsts ierīsumu dienests (Verwerking van persoonsgegevens voor fiscale doeleinden) (C-175/20, EU:C:2022:124; hierna: „arrest Valsts ierīsumu dienests”, punt 56). § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT is in werking getreden vóórdat de AVG van toepassing werd en, zoals uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp blijkt, is bij het opstellen van het wetsontwerp geen rekening gehouden met de AVG. De wetgever heeft noch de activiteiten van de FIE waarbij persoonsgegevens worden verwerkt, noch de gronden waarop kennisneming van de verwerking van persoonsgegevens wordt uitgesloten, noch de duur van de beperking vastgelegd. In plaats daarvan heeft de wetgever met § 60, lid 1, tweede volzin, van de Estse wet inzake SWG/FT het

hoofd van de FIE de bevoegdheid verleend om een besluit te nemen over de beperking van de rechten van de betrokkene.

- 9 De FIE heeft tegen de beslissing van de Tallinn Halduskohus hoger beroep ingesteld dat door de Tallinna Ringkonnakohus (hogerberoepsrechter Tallinn, Estland) bij beslissing van 10 april 2024 werd verworpen. De motivering van de Tallinna Ringkonnakohus kan als volgt worden samengevat.
- 10 In beginsel heeft een persoon, overeenkomstig artikel 15 AVG, recht op toegang tot zijn persoonsgegevens die worden verwerkt. Dit recht kan op grond van artikel 23 AVG worden beperkt door middel van een wettelijke maatregel, op voorwaarde dat die beperking de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laat en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is ter waarborging van de in artikel 23, lid 1, ervan genoemde doelstellingen. Artikel 23, lid 2, AVG somt de minimumbepalingen op die een wetgevende maatregel moet bevatten. Het Hof van Justitie heeft in de punten 52-57 van het arrest Valsts ierēmumu dienests verklaard dat uit overweging 41 AVG volgt dat de verwijzing in deze verordening naar een „wetgevingsmaatregel” niet noodzakelijk inhoudt dat er een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is. Ook kunnen, volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest, beperkingen op de uitoefening van de daarin erkende rechten en vrijheden uitsluitend bij wet worden gesteld. De rechtsgrond die de inmenging in die rechten toestaat, moet de reikwijdte van de beperking op de uitoefening van het betrokken recht bepalen. Bijgevolg moet elke krachtens artikel 23 AVG vastgestelde maatregel duidelijk en nauwkeurig zijn en moet de toepassing ervan voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is.
- 11 Deze benadering is aangevuld door het Hof van Justitie in zijn arrest van 22 november 2022, Luxembourg Business Registers (C-37/20 en C-601/20, EU:C:2022:912). Het Hof heeft verklaard dat het vereiste dat elke beperking op de uitoefening van grondrechten bij wet wordt gesteld, inhoudt dat de rechtsgrond die de inmenging in die rechten toestaat zelf de reikwijdte van de beperking op de uitoefening van het betrokken recht moet bepalen. Tegelijkertijd kan de betrokken beperking in voldoende open bewoordingen zijn geformuleerd om te kunnen worden toegepast op verschillende gevallen en aangepast aan veranderende omstandigheden. Het krachtens de richtlijnen inzake het witwassen van geld verzamelen, bewaren en beschikbaar stellen van informatie moet volledig voldoen aan de vereisten van de AVG. Voorts voldoet de betrokken regeling die de inmenging bevat slechts aan het evenredigheidsvereiste indien zij ook duidelijke en nauwkeurige regels over de reikwijdte en de toepassing van de daarin bepaalde maatregelen bevat die minimale eisen opleggen, zodat de betrokkenen over voldoende garanties beschikken dat hun persoonsgegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik.
- 12 De appelrechter heeft geoordeeld dat de Tallinn Halduskohus terecht heeft geconcludeerd dat § 60, lid 1, tweede volzin, van de Estse wet inzake SWG/FT, die alleen bepaalt dat het hoofd van de FIE de toegang tot gegevens kan beperken

door te bepalen dat deze gegevens voor intern gebruik zijn, niet verenigbaar is met artikel 23 AVG. De bepaling is niet duidelijk en nauwkeurig en niet voorspelbaar voor degenen op wie zij van toepassing is, en laat met name de vraag open gedurende welke periode het geoorloofd en gerechtvaardigd is om gegevens aan de betrokkene te onthouden.

- 13 Bij gebreke van een relevante bepaling in de Estse wet inzake SWG/FT en de rechtstreekse toepasselijkheid van de AVG moest het hoofd van de FIE bij het besluit over de beperking van de toegang tot de gegevens de toetsing ingevolge artikel 23, leden 1 en 2, AVG uitvoeren. Het besluit van 22 april 2022 voldoet niet aan de vereisten van artikel 23 AVG. De FIE heeft haar besluit gebaseerd op de veronderstelling dat alle gegevens die in het bezit zijn van de FIE absoluut geheim moeten worden gehouden en nooit aan derden kunnen worden bekendgemaakt. De discretionaire bevoegdheid is dus enkel in schijn uitgeoefend. De verwijzingen van de FIE naar richtlijnen en internationale aanbevelingen en normen zijn algemeen en houden geen verband met het specifieke geval. De verzoeken van X hebben betrekking op een periode vóór 2016 en ten tijde van de bestreden besluiten van de FIE waren zes jaar verstreken. Het is volgens de appelrechter onbegrijpelijk hoe het zwaarwegend algemeen belang van het voorkomen van witwassen van geld en terrorismefinanciering, internationale samenwerking, enzovoort geschaad zou kunnen worden als het verzoek om informatie, zelfs maar gedeeltelijk en geanonimiseerd, zou worden ingewilligd. Een absolute en in de tijd onbeperkte weigering om informatie te verstrekken kan niet evenredig of in overeenstemming met artikel 23 AVG zijn.
- 14 De absolute weigering komt ook tot uiting in de beschikking van de FIE van 13 mei 2022, waarbij met terugwerkende kracht een beperking van de toegang tot de in de databank van de FIE opgenomen inlichtingen is opgelegd, door te verklaren dat deze alleen voor intern gebruik zijn bestemd. Hoewel dit een interne handeling van de FIE is, maakt zij door het besluit van de FIE van 19 mei 2022 inbreuk op de subjectieve rechten van X. Een dergelijke absolute weigering is onevenredig. Het besluit van het hoofd van de FIE is geen passende wetgevende maatregel in de zin van artikel 23, lid 1, AVG.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 15 De FIE heeft cassatieberoep ingesteld bij de Riigikohus, waarbij zij heeft verzocht om de beslissingen van de lagere rechters te vernietigen en het beroep te verwerpen. De FIE stelt het volgende.
- 16 De FIE heeft niet het recht om inlichtingen te verstrekken aan personen of instellingen die niet in de wet zijn genoemd, met inbegrip van de betrokkene. De inwerkingtreding van de beslissing van de appelrechter kan tot gevolg hebben dat buitenlandse financiële-inlichtingendiensten niet langer samenwerken met de FIE of dat de Egmont Group, de overkoepelende organisatie van financiële-inlichtingendiensten, de rechten van de FIE beknot. In dat geval kan de

FIE haar wettelijke plichten niet langer nakomen. Als betrokkenen niet op de hoogte zijn van de mogelijke controleactiviteiten van de FIE, mogen zij hier ook niet van op de hoogte worden gebracht. Het is immers in feite onmogelijk om de doelstellingen van de Estse wet inzake SWG/FT te verwezenlijken als bekend wordt wanneer en welke informatie de FIE over een persoon heeft. Het is daarom niet mogelijk om een meer gedetailleerde rechtvaardiging te geven voor de weigering om informatie aan de betrokkene te verstrekken, omdat de FIE in een dergelijk geval het bestaan of het ontbreken van de informatie in haar databank moet bevestigen.

- 17 Het stelsel ter voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering is gebaseerd op de aanbevelingen van de FATF. De implementatie hiervan is verplicht voor alle landen ter wereld. Volgens aanbeveling 29, onder d), van de FATF moeten data van de FIE veilig worden beschermd en vertrouwelijk worden behandeld. Volgens de toelichting bij aanbeveling 29 van de FATF vervult de Financial Intelligence Unit een centrale rol in het operationele netwerk van het land voor de bestrijding van witwassen van geld en terrorismefinanciering. Volgens de FATF-normen wordt financiële inlichtingen die in het bezit zijn van financiële-inlichtingeneenheden als dusdanig geheim beschouwd dat ook de verstrekking ervan aan een onderzoeksinstantie is onderworpen aan de beoordeling van de financiële-inlichtingeneenheid. Er is geen wetgeving inzake financiële-inlichtingeneenheden die voorziet in de mogelijkheid dat de financiële-inlichtingeneenheid inlichtingen verstrekt aan de betrokkene. Bovendien wordt in het document van de Egmont Sub-Working Group ECOFEL over de operationele onafhankelijkheid en autonomie van de financiële-inlichtingeneenheden (punten 16, 26, 29, 45 en 63) benadrukt dat alle inlichtingen die tussen de financiële-inlichtingeneenheden wordt uitgewisseld vertrouwelijk moeten zijn en dat het toepasselijke wettelijke kader vertrouwelijkheidsbescherming moet bieden voor alle inlichting die door de financiële-inlichtingeneenheid wordt ontvangen of gegenereerd.
- 18 In de Europese Unie zijn richtlijnen aangenomen ter regulering van de voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering, waarin deze aanbevelingen zijn vastgelegd. Richtlijn 2015/849 en richtlijn 2018/843, waarin die eerste richtlijn nader is uitgewerkt, bevatten de voor de lidstaten van de Unie geldende vereisten, die in het Estse recht zijn omgezet bij de Estse wet inzake SWG/FT. Uit artikel 32, lid 3, en overweging 20 van richtlijn 2015/849, alsmede uit overweging 46 van richtlijn 2018/843 blijkt duidelijk dat het noodzakelijk is het recht van de betrokkene op toegang tot gegevens te beperken om de werking van het systeem ter voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te waarborgen.
- 19 Bij haar besluit van 22 april 2022 heeft de FIE het recht van de betrokkene om inlichtingen over hemzelf te ontvangen en de mogelijke gevolgen voor Estland als de FIE X inlichtingen over hem verstrekt tegen elkaar afgewogen. Indien de FIE de verplichting tot geheimhouding van inlichtingen schendt, kan een buitenlandse financiële-inlichtingendienst een klacht indienen, waarmee het nalevingsproces

wordt gestart (Egmont Group Compliance Guide H 2 Basis 1). De ongeoorloofde openbaarmaking van inlichtingen kan ertoe leiden dat een land op de zogenoemde grijze lijst wordt geplaatst. Dit betekent dat het land publiekelijk wordt aangemerkt als een gebied waarvan de eisen op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering niet voldoen aan de internationale normen. Dit zou ernstige gevolgen hebben voor de economie en financiële zekerheid van Estland. De FIE is verplicht om de financiële zekerheid van het land te waarborgen.

- 20 Bij het opstellen van § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT heeft de wetgever rekening gehouden met de noodzaak om de rechten van de betrokkene te beperken en dit als grondslag beschouwd voor het weigeren van het verstrekken van inlichtingen aan de betrokkene. De FIE heeft haar besluit van 22 april 2022 gebaseerd op de wil van de wetgever. § 2, leden 1 en 2, van het statuut van de FIE-databank bepaalt dat de databank gegevens verwerkt die verband houden met de activiteiten en procedures die voortvloeien uit de taken van de FIE. § 54, lid 1, punt 1, van de Estse wet inzake SWG/FT bepaalt dat de FIE inlichtingen ontvangt, verzamelt, opvraagt, registreert, verwerkt, analyseert en verzendt die verband houdt met de voorkoming van het witwassen van geld en terrorismefinanciering. De FIE-databank kan uitsluitend informatie bevatten over verdenkingen van het witwassen van geld of terrorismefinanciering.
- 21 Omdat het voorkomen van het witwassen van geld en terrorisme een algemeen belang dient, bestaat er geen twijfel over de noodzaak en rechtvaardiging van het beperken van de rechten van de betrokkene op grond van artikel 23 AVG. § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT is derhalve in overeenstemming met artikel 23 AVG.
- 22 Het verbod om gegevens uit de FIE-databank openbaar te maken, is niet absoluut. Veeleer wordt de mogelijkheid om gegevens openbaar te maken beoordeeld op basis van de omstandigheden van elk verzoek. Is het niet mogelijk de gegevens openbaar te maken, dan vloeit de termijn voor vertrouwelijkheid voort uit het statuut van de FIE-databank. Voor de vertrouwelijkheid van gegevens geldt de bewaartermijn van de gegevens. § 26, lid 1, van het statuut van de FIE-databank bepaalt dat de gegevens in de databank en de in de databank opgenomen documenten gedurende 15 jaar na afsluiting van de melding of het dossier in de databank worden bewaard.
- 23 Informatie die X van de FIE ontvangt, zal hem niet helpen zijn doel, namelijk het openen van een rekening bij een bank in de Verenigde Staten, te bereiken omdat de FIE geen instructies kan geven aan banken in de Verenigde Staten.
- 24 Gezien de specifieke kenmerken van het beleidsterrein moeten in sommige gevallen richtlijn 2016/680 en de IKS ook worden toegepast op de activiteiten de FIE, aangezien het voorkomen van het witwassen van geld in bepaalde gevallen kan worden uitgelegd als het voorkomen van misdrijven. Dit vindt ook steun in overweging 122 van richtlijn 2024/1640.

- 25 § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT houdt rekening met de overwegingen in het arrest Valsts ienĕmumu dienests, het arrest van 22 november 2022, Luxembourg Business Registers (C-37/20 en C-601/20, EU:C:2022:912), en het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 14 september 2010, Sanoma Uitgevers B. V. tegen Nederland (CE:ECHR:2010:0914JUD003822403). In zijn arrest van 26 oktober 2023, FT (Kopieën van medische dossiers) (C-307/22, EU:C:2023:811), heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat nationale bepalingen die vóór de inwerkingtreding van die verordening zijn vastgesteld, onder de werkingssfeer van artikel 23 AVG kunnen vallen. De beperkingen op het gebruik van gegevens die in de Estse wet inzake SWG/FT zijn vastgelegd, zijn in vergelijkbare bewoordingen van kracht sinds de in 1998 aangenomen wet ter voorkoming van het witwassen van geld. In overweging 42 van richtlijn 2015/849 wordt de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering door alle lidstaten erkend als een zwaarwegend algemeen belang. In overweging 46 staat te lezen dat toegang van de betrokkene tot elke informatie die verband houdt met een aangemelde verdachte transactie de doeltreffendheid van de strijd tegen het witwassen van geld en terrorismefinanciering ernstig zou ondermijnen. Het kan daarom gerechtvaardigd zijn om uitzonderingen en beperkingen op dit recht toe te passen.
- 26 Een belangrijke voorwaarde bij de toepassing van de beperkingen van artikel 23 AVG is dat de beperkingen in het algemeen belang zijn. De strijd tegen het witwassen van geld en terrorismefinanciering is een zaak van zwaarwegend algemeen belang. In dat geval is de beperking van de rechten van de betrokkene een maatregel die de fundamentele rechten en vrijheden eerbiedigt en noodzakelijk en evenredig is in een democratische samenleving. Gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie kan een beperking voldoende ruim worden geformuleerd, zodat deze kan worden aangepast aan de omstandigheden van verschillende gevallen. In het onderhavige geval is een ruime beperking gerechtvaardigd, op grond waarvan het hoofd van de FIE de reikwijdte van de beperkingen van de rechten van de betrokkene kan bepalen, rekening houdend met de omstandigheden van elke specifieke situatie.
- 27 Op basis van de richtsnoeren van de Riigikohus in zijn beslissing van 24 maart 2022 heeft de FIE een individueel besluit genomen waarbij de rechten van de betrokkene worden beperkt op basis van § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT, waarin rekening is gehouden met de voorwaarden van artikel 23, lid 2, AVG. De wettelijke maatregel ter beperking van de rechten van een betrokkene is een discretionair besluit van het hoofd van de FIE, genomen op basis van § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT.
- 28 X neemt het volgende standpunt in. De zaak komt voort uit een bestuurszaak, waarin de Riigikohus op 24 maart 2022 uitspraak heeft gedaan. Daarin heeft de Riigikohus de vraag beantwoord wanneer de AVG en richtlijn 2016/680 van toepassing zijn. De rechtspraak van het Hof is sinds het arrest van 24 maart 2022 niet gewijzigd.

- 29 Om na te gaan welke regeling van toepassing is op het verzamelen van gegevens, moet worden vastgesteld welke gegevens bij de betrokkene zijn verzameld en in het kader van welke procedure. Het Hof van Justitie heeft dienaangaande richtsnoeren gegeven in het arrest van 22 juni 2021 in de zaak *Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten)* (C-439/19, EU:C:2021:504, punt 69). Zodra duidelijk is welke gegevens zijn verzameld, kan worden bepaald welke rechtsregels van toepassing zijn op de openbaarmaking van de gegevens. Ongeacht of de gegevens binnen de beschermingsomvang van richtlijn 2016/680 of AVG vallen, staat geen van beide regelingen een absolute beperking toe van het recht op toegang, zoals voorzien in § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT. De Riigikohus heeft in zijn arrest van 24 maart 2022 verklaard dat de gegevens niet werden verzameld in het kader van een strafrechtelijke procedure.
- 30 In overweging 46 van richtlijn 2015/849 worden de beginselen inzake gegevensbescherming uiteengezet. In deze overweging wordt verwezen naar artikel 13 van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995, L 281, blz. 31). Richtlijn 95/46 is in wezen de voorloper van de AVG. In richtlijn 2015/849 kan niet worden verwezen naar richtlijn 2016/680, aangezien deze later is vastgesteld. Artikel 13 van richtlijn 95/46 voorzag in een evenredigheidsvereiste voor de beperking. De lidstaten waren dus al verplicht om een rechtskader te ontwikkelen voor de beperking van de toegang van de betrokkene, en de daaruit voortvloeiende beperking diende evenredig te zijn.
- 31 De gegevensbeschermingsregels die voortvloeien uit richtlijn 2016/680 en de IKS zijn alleen van toepassing op een FIE wanneer zij gegevens verwerkt in verband met richtlijn 2015/849 die betrekking heeft op het gevaar van het witwassen van geld. In artikel 15, lid 1, van richtlijn 2016/680 is vastgelegd wanneer de lidstaten wettelijke maatregelen kunnen treffen om het inzagerecht van de betrokkene geheel of gedeeltelijk te beperken, met inachtneming van de grondrechten en legitieme belangen van de betrokkene. Een in de tijd onbegrensde beperking van het recht op toegang tot persoonsgegevens is niet verenigbaar met deze bepaling.
- 32 De AVG voorziet in vergelijking met richtlijn 2016/680 niet in een minder strikte motiveringsplicht voor de beperking van de rechten van de betrokkene. Integendeel, artikel 15 AVG voorziet in een nog ruimer recht van toegang voor de betrokkene. Het Hof van Justitie heeft in het arrest *Valsts ieņēmumu dienests* (punten 51-56) de vereisten verduidelijkt die van toepassing zijn op het opleggen van beperkingen krachtens artikel 23 AVG. Artikel 52, lid 1, van het Handvest staat eraan in de weg dat het in artikel 8 van het Handvest neergelegde recht door een individuele handeling wordt beperkt.
- 33 De AKI is het met de appelrechter eens dat een absolute en in de tijd onbegrensde weigering om informatie te verstrekken niet evenredig is en niet in overeenstemming is met artikel 23 AVG. De beslissing van de appelrechter is voldoende gefundeerd en een prejudiciële verwijzing is niet nodig.

Beknopte weergave van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 34 De Riigikohus buigt zich om te beginnen over de afbakening van de werkingssfeer van de AVG en vervolgens over de beperking van de rechten die voortvloeien uit de relevante Uniewetgeving.
- 35 X wil nagaan of de FIE aan de krediet- of overheidsautoriteiten inlichtingen over hem heeft verstrekt die wijzen op een verdenking van het witwassen van geld. Overeenkomstig artikel 2, lid 2, onder d), AVG is deze verordening niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid. In dat geval is hoofdstuk 4 IKS van toepassing, waarbij richtlijn 2016/680 in Ests recht is omgezet. Het is dus van belang na te gaan welk rechtsinstrument inzake de bescherming van persoonsgegevens van toepassing zou zijn, indien de FIE de door X gevraagde informatie zou verzamelen en doorgeven (dat wil zeggen de persoonsgegevens van X zou verwerken).
- 36 De Riigikohus heeft in een eerdere soortgelijke zaak geoordeeld dat de AVG van toepassing was. Op grond van artikel 41 van richtlijn 2015/849 zijn de AVG en verordening 2018/1725 namelijk van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de richtlijn, en op grond van artikel 43 van richtlijn 2015/849 moet de verwerking van persoonsgegevens ter voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme in het kader van die richtlijn worden beschouwd als een aangelegenheid van algemeen belang in de zin van de AVG.
- 37 Bovendien heeft de Riigikohus verklaard dat uit het dossier niet bleek dat die zaak betrekking had op gegevens die waren verzameld in het kader van strafrechtelijke procedures, en het Hof van Justitie heeft dit beschouwd als een belangrijk criterium bij de bevestiging van de toepasselijkheid van de AVG (arrest Valsts ieņēmumu dienests, punten 45 en 46). Met het oog op, onder andere, de rechtspraak van het Hof van Justitie die sindsdien is gewezen, kan het nodig blijken dit standpunt te verduidelijken. De Riigikohus licht dit hieronder toe.
- 38 In het Unierecht worden de activiteiten van de FIE's van de lidstaten met name geregeld door richtlijn 2015/849, die tot doel heeft te voorkomen dat het financiële stelsel van de Unie wordt gebruikt voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, en de lidstaten ertoe verplicht ervoor te zorgen dat het witwassen van geld en de financiering van terrorisme worden verboden. De werkingssfeer van de richtlijn wordt voornamelijk beschreven in artikel 2, lid 1, ervan aan de hand van de lijst van meldingsplichtige entiteiten. Ingevolge artikel 2, lid 1, van richtlijn 2015/849 zijn krediet- en financiële instellingen en diverse natuurlijke of rechtspersonen handelend in het kader van hun beroepsactiviteiten meldingsplichtige entiteiten. Artikel 4, lid 1, van de richtlijn maakt het mogelijk het toepassingsgebied van de richtlijn in bepaalde gevallen uit

te breiden tot andere beroepen en categorieën ondernemingen. Daarnaast regelt de richtlijn het verzamelen van gegevens over uiteindelijke begunstigden van rechtspersonen (artikel 30). Artikel 32 van de richtlijn verplicht de lidstaten een financiële-inlichtingeneenheid (FIE) op te richten en voorziet in de onafhankelijkheid en de kerntaken van deze eenheid, waaronder de mogelijkheid om autonome beslissingen te nemen om specifieke informatie te analyseren, op te vragen en te verspreiden. Deze bepaling is zeer algemeen. De richtlijn regelt niet uitdrukkelijk de uitwisseling van inlichtingen tussen de FIE van een lidstaat en personen of autoriteiten van een derde land. Krachtens artikel 57 bis, lid 5, van de richtlijn kunnen de lidstaten toestaan dat hun nationale bevoegde autoriteiten die toezicht houden op kredietinstellingen en financiële instellingen samenwerkingsovereenkomsten sluiten die voorzien in samenwerking en uitwisseling van vertrouwelijke inlichtingen met de bevoegde autoriteiten van derde landen die de tegenhangers zijn van deze nationale bevoegde autoriteiten.

- 39 X is geen meldingsplichtige in de zin van de richtlijn, evenmin als in de Verenigde Staten gevestigde banken, en de vraag van X heeft ook geen betrekking op de activiteiten van meldingsplichtige entiteiten. In het licht van de werkingssfeer van richtlijn 2015/849 is het niet helemaal duidelijk of artikel 41, lid 1, ervan, dat de verwerking van persoonsgegevens regelt, zich ook uitstrekt tot de activiteiten van de FIE.
- 40 In overweging 38 van richtlijn 2018/843 tot wijziging van richtlijn 2015/849 staat te lezen dat de AVG van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens krachtens deze richtlijn. Anderzijds staat in overweging 40 van deze richtlijn dat zij geen afbreuk doet aan de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt door bevoegde autoriteiten overeenkomstig richtlijn 2016/680. Bij deze richtlijn is ook het voornoemde artikel 57 bis ingevoegd in richtlijn 2015/849. Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de richtlijnen 2015/849 en 2018/843 niet in de weg staan aan de toepassing van richtlijn 2016/680 op de activiteiten van de FIE (zie ook overweging 122 van richtlijn 2024/1640).
- 41 De mogelijke overdracht van informatie aan de Amerikaanse autoriteiten of personen, waarnaar X heeft gevraagd, heeft op zich niet noodzakelijk betrekking 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 in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn 2016/680. Een samenhang met de tenuitvoerlegging van een straf lijkt in een dergelijk geval volledig te zijn uitgesloten. Aan de andere kant mag niet worden voorbijgegaan aan het feit dat het witwassen van geld in bijna alle rechtsstelsels in de regel een strafbaar feit is, zodat als de FIE hierover informatie zou verstrekken, dit een activiteit zou kunnen zijn die gericht is op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten. Witwassen van geld is ook een van de strafbare feiten die worden genoemd in artikel 83, lid 1, VWEU, waarvoor de wetgever van de Unie bevoegd is minimumvoorschriften vast te stellen waarin strafbare feiten en sancties worden omschreven. Deze strafbare feiten zijn door het Hof van Justitie gekoppeld aan het

begrip openbare veiligheid [zie bijvoorbeeld arrest van 13 juli 2017, E (C-193/16, EU:C:2017:542, punt 20)]. De uitwisseling van informatie over witwassen kan dus ook verband houden met de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn 2016/680.

- 42 De FIE is geen onderzoeksinstantie in de zin van het wetboek van strafvordering en het voeren van strafrechtelijke procedures behoort niet tot haar taken op grond van § 54 van de Estse wet inzake SWG/FT. Dit hoeft echter niet per se doorslaggevend te zijn voor de afbakening van het toepassingsgebied van de AVG en richtlijn 2016/680. Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 30 april 2024, *La Quadrature du Net e.a. (Persoonsgegevens en bestrijding van namaak)* (C-470/21, EU:C:2024:370), punt 158), namelijk verklaard dat de Franse hoge autoriteit voor de verspreiding van werken en de bescherming van rechten op het internet, die bevoegd is om in geval van plichtsverzuim een aanbeveling te doen, met inbegrip van een waarschuwing voor strafvervolgning, maar die zelf niet bevoegd is om een dergelijke beslissing te nemen, moet worden aangemerkt als een instantie die belast is met de voorkoming en opsporing van strafbare feiten en dus binnen de werkingssfeer van richtlijn 2016/680 in de zin van artikel 1 ervan valt. Vanuit dit oogpunt zou, om te beginnen, kunnen worden geconcludeerd dat de activiteiten van de FIE binnen de werkingssfeer van richtlijn 2016/680 vallen. Voorts moet in casu ook rekening worden gehouden met de verwijzing in artikel 41, lid 1, van richtlijn 2015/849 naar de AVG, waarvan de uitbreiding tot de activiteiten van de FIE niet duidelijk is voor de Riigikohus. Het is in casu dan ook niet duidelijk hoe artikel 2, lid 2, onder d), AVG en artikel 2, lid 1, juncto artikel 1, lid 1, van richtlijn 2016/680 moeten worden uitgelegd. Het hangt ervan af welke Unierechtelijke handeling inzake gegevensbescherming op het geval van toepassing is.
- 43 Bovendien moet in gedachten worden gehouden dat X niet weet of zijn persoonsgegevens überhaupt zijn verwerkt. Uit bovenstaande analyse volgt dat het in sommige gevallen mogelijk is om een conclusie te trekken over de verwerking van de persoonsgegevens van X uit het enkele feit dat het toepasselijke recht de rechten van X beperkt. Hieruit volgt dat als er een reden is om voor X te verbergen dat zijn persoonsgegevens zijn verwerkt, het niet mogelijk moet zijn om de rechtsgrondslag voor de beperking van zijn rechten bekend te maken. Tegelijkertijd neemt het recht van het individu om de feitelijke en juridische gronden te kennen van besluiten die hem raken in de rechtsorde een prominente plaats in. § 60, lid 1, tweede volzin, van de Estse wet inzake SWG/FT verleent het hoofd van de FIE een discretionaire bevoegdheid om de rechten van de betrokkene te beperken. In de motivering van de administratieve handeling moeten de feitelijke en juridische gronden worden vermeld voor de administratieve handeling. In de motivering van een administratieve handeling die op basis van discretionaire bevoegdheden is gegeven, moeten ook de overwegingen worden vermeld waarop het bestuursorgaan zijn besluit heeft gebaseerd. Evenzo moet de rechter zowel de feitelijke als de juridische gronden vermelden voor zijn beslissing inzake een beroep tegen een administratieve

handeling. Deze beginselen zijn ook terug te vinden in het Unierecht. Artikel 41, lid 2, onder c), van het Handvest verplicht de eigen instellingen van de Unie om hun beslissingen met redenen te omkleeden. Artikel 47, tweede alinea, van het Handvest voorziet in het recht op een eerlijke en openbare behandeling van een zaak. Het achterhouden van de motivering van een rechterlijke beslissing schendt dit grondrecht.

- 44 Niettemin biedt het relevante Unierecht de mogelijkheid om deze rechten te beperken. Krachtens artikel 23, lid 2, onder h), AVG moet de in lid 1 van hetzelfde artikel bedoelde wettelijke maatregel het recht van betrokkenen omvatten om van de beperking op de hoogte te worden gesteld, tenzij dit afbreuk kan doen aan het doel van de beperking. Kennisgeving van een beperking omvat over het algemeen kennisgeving van de rechtsgrondslag van de beperking, en daarom kan worden geconcludeerd dat artikel 23, lid 2, onder h), AVG ook voorziet in de mogelijkheid om de rechtsgrondslag van de beperking niet openbaar te maken. In overweging 45 van richtlijn 2016/680 staat te lezen dat elke weigering of beperking van de inzage in principe schriftelijk aan de betrokkene dient te worden toegelicht, met vermelding van de feitelijke of juridische gronden die aan het besluit ten grondslag liggen. Artikel 15, lid 3, van de richtlijn verplicht de beperking of weigering van de toegang tot persoonsgegevens te motiveren, tenzij dit een van de doeleinden onder lid 1 van hetzelfde artikel zou ondermijnen. In een dergelijk geval zou de rechtsgrond voor het niet vermelden van de rechtsgrond echter ook in het onderhavige geval verborgen moeten worden gehouden.
- 45 Overeenkomstig artikel 17, lid 1, van richtlijn 2016/680 treffen de lidstaten in de in artikel 15, lid 3, van deze richtlijn bedoelde gevallen maatregelen die ertoe strekken dat de betrokkene zijn rechten ook via de bevoegde toezichthoudende autoriteit kan uitoefenen. In dat geval stelt de verwerkingsverantwoordelijke de betrokkene in kennis van de mogelijkheid zijn rechten via de toezichthoudende autoriteit uit te oefenen en stelt de toezichthoudende autoriteit de betrokkene er ten minste van in kennis dat alle noodzakelijke controles of een evaluatie door de toezichthoudende autoriteit hebben plaatsgevonden (artikel 17, leden 2 en 3). De AVG bevat geen soortgelijke bepaling. Dus zelfs als een dergelijk middel wordt gebruikt of wordt bevestigd dat het niet van toepassing is, zou X ervan kunnen worden geïnformeerd of zijn persoonsgegevens zijn verwerkt en in het kader van welke taken. Het is de Riigikohus niet duidelijk hoe in een dergelijke situatie artikel 23, lid 2, onder h), AVG en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2016/680 in onderlinge samenhang zo kunnen worden uitgelegd dat krachtens het op de zaak toepasselijke recht niet aan X wordt medegedeeld dat zijn persoonsgegevens zijn verwerkt, indien er een rechtsgrondslag is om dit te weigeren. In een dergelijke situatie kan het een haalbare oplossing zijn om als weigeringsgronden zowel de relevante bepalingen van de AVG als de IKS (gebaseerd op richtlijn 2016/680) te vermelden.
- 46 Ingevolge artikel 15, lid 1, AVG heeft de betrokkene het recht om van de verwerkingsverantwoordelijke uitsluitel te verkrijgen over het al dan niet

verwerken van hem betreffende persoonsgegevens. Daarnaast bevat artikel 15, lid 1, AVG een lijst met informatie waarin de betrokkene in dergelijke gevallen inzage kan verkrijgen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de persoonsgegevens zijn of zullen worden verstrekt, met name ontvangers in derde landen of internationale organisaties, alsmede alle beschikbare informatie over de bron van de persoonsgegevens. Deze rechten kunnen krachtens artikel 23, lid 1, AVG worden beperkt door middel van Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen, op voorwaarde dat die beperking de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laat en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is ter waarborging van een van de in artikel 23, lid 1, AVG genoemde rechtsbelangen. Artikel 23, lid 2, AVG stelt de voorwaarden vast waaraan een dergelijke wettelijke maatregel moet voldoen.

- 47 Ook artikel 14 van richtlijn 2016/680 bepaalt dat de betrokkene het recht heeft om van de verwerkingsverantwoordelijke uitsluitend te krijgen over de al dan niet verwerking van hem betreffende persoonsgegevens en, wanneer dat het geval is, om die persoonsgegevens in te zien en om de in die bepaling genoemde informatie te verkrijgen. Volgens artikel 14, onder c) en g), van deze richtlijn omvat deze informatie bijvoorbeeld de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de persoonsgegevens zijn bekendgemaakt, met name ontvangers in derde landen of internationale organisaties en de persoonsgegevens die worden verwerkt, en alle beschikbare informatie over de oorsprong van die gegevens. Ingevolge artikel 15, lid 1, van de richtlijn kunnen de lidstaten wettelijke maatregelen treffen om het inzage-recht van de betrokkene geheel of gedeeltelijk te beperken, voor zover en zolang die volledige of gedeeltelijke beperking in een democratische samenleving, met inachtneming van de grondrechten en legitieme belangen van de natuurlijke persoon in kwestie, een noodzakelijke en evenredige maatregel is.
- 48 Ongeacht of de AVG of richtlijn 2016/680 in een concreet geval van toepassing is, is de beperking van de rechten van de betrokkene door een wettelijke maatregel dus toegestaan. Zowel in overweging 41 AVG als in overweging 33 van richtlijn 2016/680 staat te lezen dat wanneer in beide handelingen wordt verwezen naar het lidstatelijke recht, een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel, dit niet noodzakelijk betekent dat een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is, onverminderd de constitutionele vereisten van de betrokken lidstaat. Wel wordt duidelijk aangegeven dat de respectieve rechtsgrond of wetgevingsmaatregel duidelijk en nauwkeurig moet zijn, en de toepassing daarvan voorspelbaar moet zijn voor degenen op wie deze van toepassing is, zoals vereist door de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.
- 49 Het recht op bescherming van persoonsgegevens is een grondrecht krachtens artikel 8 van het Handvest. Volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld. Het Hof van Justitie heeft in punt 54 van het arrest Valsts ierēmumu dienests verklaard dat dit inhoudt dat de rechtsgrond die

de inmenging in die rechten toestaat, zelf de reikwijdte van de beperking op de uitoefening van het betrokken recht moet bepalen. In punt 58 van dat arrest heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de belastingautoriteit van een lidstaat niet mag afwijken van artikel 5, lid 1, AVG wanneer haar een dergelijk recht niet is toegekend bij een wetgevingsmaatregel in de zin van artikel 23, lid 1, AVG. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat een individuele handeling van een bestuurlijke autoriteit geen wetgevende maatregel in de zin van artikel 23 AVG of artikel 15 van richtlijn 2016/680 vormt, ongeacht of een dergelijke individuele handeling alle vereiste voorwaarden bevat. Hieruit volgt dat in casu § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT een wetgevende maatregel is waarvan de verenigbaarheid met artikel 23, lid 2, AVG respectievelijk artikel 15 van richtlijn 2016/680 moet worden onderzocht, naargelang of de AVG of de IKS van toepassing is.

- 50 § 60, lid 1, tweede volzin, van de Estse wet inzake SWG/FT geeft het hoofd van de FIE het recht om een beperking op te leggen aan de toegang tot informatie door de informatie voor intern gebruik te verklaren. In rechtsoverweging 11 van zijn arrest van 24 maart 2022 heeft de Riigikohus verklaard dat de wetgever met de vaststelling van de tweede volzin van § 60, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT een beperking van de toegang voor ogen heeft gehad die het ook mogelijk maakt de rechten van de betrokkene te beperken. Deze bepaling bevat echter niet uitdrukkelijk de voorwaarden waaronder het hoofd van de FIE een dergelijk besluit mag nemen, noch de temporele of materiële werkingssfeer van de beperking van de toegang. In een dergelijk geval kan de beperking van de rechten van de betrokkene duren tot het einde van de in § 26 van het statuut van de FIE-databank vastgestelde bewaartermijnen (over het algemeen 15 jaar), waarna de betrokkene geen toegang meer heeft tot de gegevens die op hem betrekking hebben, omdat de gegevens zijn gewist. Evenzo is de beperking van de toegang inhoudelijk beperkt tot alle gegevens die door de FIE worden bewaard. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een beperking van de bewaartermijn van biometrische en genetische gegevens van een persoon die onherroepelijk voor een strafbaar feit is veroordeeld, tot het tijdstip van zijn overlijden in het algemeen niet verenigbaar is met richtlijn 2016/680 (arrest van 30 januari 2024, Direktor na Glavna direksia „Natsionalna politisia” pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, punten 67-69). In een dergelijk geval schendt de bewaring van persoonsgegevens op grond van artikel 4, lid 1, onder c) en e), en de artikelen 5 en 10 van de richtlijn, de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde grondrechten. De Riigikohus twijfelt of de slotsom dezelfde is wanneer die grondrechten worden geschonden door weigering van toegang tot persoonsgegevens op grond van artikel 15 van richtlijn 2016/680.
- 51 Daarnaast bevat het statuut van de FIE-databank een lijst van de categorieën van persoonsgegevens die in de databank moeten worden opgenomen (§§ 8-17), identificeert het de verantwoordelijke voor de verwerking (§ 6, lid 1) en worden de maatregelen gespecificeerd voor de bescherming van persoonsgegevens door middel van de beveiligingsrubricering van de gegevens (§ 5, lid 2). Dit zijn de elementen van de wettelijke maatregel die wordt vereist door artikel 23, lid 2,

onder b), d) en e), AVG. De algemene regels voor de werking van databanken in de Estse wetgeving voorzien in de regeling van dergelijke aangelegenheden in het statuut van de FIE-databank.

- 52 Het doel van de toegangsbeperking krachtens § 60, lid 1, tweede volzin, van de Estse wet inzake SWG/FT, kan enkel worden vastgesteld door de bepaling uit te leggen in samenhang met andere bepalingen van dezelfde wet en met de wetgeving ter voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Het is daarom de vraag of een dergelijke bepaling voldoet aan de eis van duidelijkheid en nauwkeurigheid. Indien de AVG van toepassing is, is het de vraag of een dergelijke bepaling voldoet aan de voorwaarden van artikel 23, lid 2, AVG. Indien richtlijn 2016/680 van toepassing is, moet ook worden nagegaan of een dergelijke bepaling voldoet aan de vereisten voor een wettelijke maatregel, onder meer rekening houdend met het feit dat in overweging 33 van richtlijn 2016/680 staat te lezen dat in het lidstatelijke recht dat de verwerking van persoonsgegevens binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn regelt, ten minste de doeleinden, de te verwerken persoonsgegevens en de doeleinden van de verwerking dienen te worden gespecificeerd.
- 53 De Riigikohus is van mening dat, rekening houdend met het doel van § 1, lid 1, van de Estse wet inzake SWG/FT (de integriteit van het ondernemingsklimaat en de bescherming van het Estse financiële stelsel en de economische ruimte), het algemene doel van § 60, lid 1, tweede volzin, van de Estse wet inzake SWG/FT op zich gemakkelijk te vinden is door uitlegging ervan en kan volstaan om de doeleinden van de relevante wetgeving inzake gegevensbescherming te vervullen. Als alle wettelijke bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen, worden belast met een afzonderlijk vermeld doel van de verwerking, kan dit de leesbaarheid en begrijpelijkheid van deze wettelijke bepalingen uiteindelijk bemoeilijken. Toch is dit geen situatie waarin de Riigikohus met absolute zekerheid zou kunnen oordelen dat er geen grondslag is voor een prejudiciële verwijzing met betrekking tot artikel 23, lid 2, onder a), AVG (zie over de relevante criteria het arrest van het Hof van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punten 33 e.v.)).
- 54 Bovendien wordt in een aantal artikelen van de AVG en richtlijn 2016/680 (waaronder artikel 23 AVG en artikel 15 van richtlijn 2016/680), teneinde te verwijzen naar beperkingen op grond van nationaal recht, het begrip „wetgevende maatregel” (in de Engelse taalversie: „legislative measure”; in de Franse taalversie: „measure législative, en in de Duitse taalversie: „Gesetzgebungsmaßnahme”) gebruikt, terwijl in andere artikelen het begrip „rechtsgrond” (in de Engelse taalversie: „legal basis”; in de Franse taalversie: „base juridique”, en in de Duitse taalversie: „Rechtsgrundlage”) wordt gebruikt. Het is de Riigikohus niet duidelijk (onder meer in het licht van overweging 41 AVG en overweging 33 van richtlijn 2016/680) of met deze begrippen hetzelfde wordt aangeduid, dan wel of zij naargelang het recht van de lidstaten verschillende kenmerken hebben.