



Datum van inontvangstneming : 10/12/2021

Zaak C-306/21

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:

12 mei 2021

Verwijzende rechter:

Varhoven administrativen sad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 april 2021

Verzoeksters tot cassatie:

Komisija za zashtita na lichnite danni

Tsentralna isbiratelna komisija

Verweerster in cassatie:

Koalitsia „Demokratichna Bulgaria – Obedinenie”

Voorwerp van het hoofdgeding

Cassatieberoep van de Komisija za zashtita na lichnite danni (commissie voor de bescherming van persoonsgegevens, hierna: „KZLD”) van de Republiek Bulgarije en cassatieberoep van de Tsentralna isbiratelna komisija (centrale kiescommissie, hierna: „TSIK”) van de Republiek Bulgarije tegen de uitspraak van de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) van 15 maart 2021, waarbij hun gemeenschappelijke richtsnoeren voor de verwerking en de bescherming van persoonsgegevens in het kader van het verkiezingsproces nietig waren verklaard

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging – op basis van artikel 267 VWEU – van artikel 2, lid 2, onder a), en artikel 6, lid 1, onder e), 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: „algemene verordening gegevensbescherming” of „verordening 2016/679”) in verband met het houden van verkiezingen voor het nationaal parlement en het verbod om video-opnamen te maken bij het openen van de stembussen en de vaststelling van de verkiezingsuitslagen

Prejudiciële vragen

De verwijzende rechter verzoekt om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Moet artikel 2, lid 2, onder a), van de algemene verordening gegevensbescherming aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de toepassing van deze verordening op een ogenschijnlijk zuiver interne situatie, zoals het houden van verkiezingen voor het nationaal parlement, wanneer de persoonsgegevens van personen – burgers van de Europese Unie – het voorwerp van bescherming zijn en de gegevensverwerkingsactiviteiten niet beperkt zijn tot het verzamelen van gegevens in het kader van de betrokken activiteit?

2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: stelt het einde van de verkiezingen voor het nationaal parlement, die buiten de werkingssfeer van het Unierecht lijken te vallen, de verwerkingsverantwoordelijken, verwerkers en personen die persoonsgegevens opslaan vrij van hun verplichtingen uit hoofde van de verordening als enige middel om persoonsgegevens van burgers van de Unie op het niveau van de Unie te beschermen? Hangt de toepasselijkheid van de verordening uitsluitend af van de activiteit waarvoor de persoonsgegevens zijn gegenereerd of verzameld, hetgeen ook tot de conclusie leidt dat de toepassing ervan niet kan worden uitgesteld?

3. Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: verzetten artikel 6 [, lid 1], onder e), van de algemene verordening gegevensbescherming en het in overwegingen 4 en 129 van deze verordening neergelegde evenredigheidsbeginsel zich tegen een nationale regeling ter uitvoering van een verordening als die welke in casu aan de orde is, die de mogelijkheid om bij de registratie van de verkiezingsuitslagen in de stembureaus video-opnamen te maken, van meet af aan uitsluit en beperkt, die differentiatie en regulering van afzonderlijke bestanddelen van de registratieprocedure verbiedt en die de mogelijkheid uitsluit om de doelstellingen van de verordening – bescherming van persoonsgegevens van personen – met andere middelen te bereiken?

4. Subsidiair en tegen de achtergrond van de werkingssfeer van het Unierecht – in verband met het houden van gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement –: verzetten artikel 6 [, lid 1], onder e), van de algemene verordening gegevensbescherming en het in overwegingen 4 en 129 van deze verordening neergelegde evenredigheidsbeginsel zich tegen een nationale regeling

ter uitvoering van een verordening als die welke in casu aan de orde is, die de mogelijkheid om bij de registratie van de verkiezingsuitslagen in de stembureaus video-opnamen te maken van meet af aan uitsluit en beperkt, die niet voorziet in differentiatie en regulering van afzonderlijke bestanddelen van de registratieprocedure, laat staan dat zij dit toelaat, en die de mogelijkheid uitsluit om de doelstellingen van de verordening – bescherming van persoonsgegevens van personen – met andere middelen te bereiken?

5. Staat artikel 6, lid 1, onder e), van de algemene verordening gegevensbescherming eraan in de weg dat de vaststelling van het rechtmatig verloop van de gehouden verkiezingen en de registratie van de uitslagen daarvan worden gekwalificeerd als een taak van algemeen belang die een bepaalde, aan het evenredigheidsvereiste onderworpen ingreep in de persoonsgegevens van de in de stembureaus aanwezige personen rechtvaardigt wanneer deze een officiële, openbare, bij wet geregelde taak vervullen?

6. Indien de voorgaande vraag bevestigend wordt beantwoord: staat de bescherming van persoonsgegevens in de weg aan de invoering van een nationaal wettelijk verbod op het verzamelen en het verwerken van persoonsgegevens, die de mogelijkheid van uitoefening van begeleidende activiteiten zoals het maken van video-opnamen van materialen en voorwerpen die geen persoonsgegevens bevatten, beperkt wanneer tijdens de registratieprocedure de mogelijkheid bestaat dat bij het maken van video-opnamen van in het stembureau aanwezige personen die op het betrokken tijdstip een taak van algemeen belang verrichten, ook persoonsgegevens worden verzameld?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

Artikel 16, lid 1, artikel 20, lid 1 en lid 2, eerste alinea, onder b), en tweede alinea, VWEU

Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Overweging 4, eerste en tweede volzin, overweging 56 en overweging 129, eerste, tweede, vierde en vijfde volzin, met betrekking tot de bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteiten, artikel 2, lid 2, onder a), artikel 6, lid 1, onder e), en lid 2, van verordening 2016/679

Arrest van 14 februari 2019, ██████████ ██████████ C-345/17, EU:C:2019:122, punten 30, 31, 42 tot en met 47

Conclusie van advocaat-generaal Maduro van 30 september 2009 in zaak C-135/08, ██████████ EU:C:2009:588, punten 16 en 23

Arrest van 20 september 2001, ██████████ C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31

Arrest van 8 maart 2011, ██████████ ██████████ C-34/09, EU:C:2011:124, punt 41

Arrest van 2 juni 2016, ██████████ ██████████ C-438/14, EU:C:2016:401, punt 29

Arrest van 2 oktober 2003, ██████████ ██████████ C-148/02, EU:C:2003:539, punt 26

Arrest van 2 maart 2010, ██████████ ██████████ C-135/08, EU:C:2010:104, punten 41 en 45

Arrest van 10 juli 2018, Tietosuojavaltuutettu, C-25/17, EU:C:2018:551, punten 36 tot en met 42, 46 en 47

Arrest van 10 december 2013, ██████████ ██████████ C-394/12, EU:C:2013:813, punt 51

Arrest van 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie, C-68/94 en C-30/95, EU:C:1998:148, punt 168

Arrest van 25 maart 1999, Gencor/Commissie, T-102/96, EU:T:1999:65, punt 148

Arrest van 7 juni 2005, VEMW e.a., C-17/03, EU:C:2005:362, punt 41

Aangevoerde nationale bepalingen

Verkiezingsreglement (VR)

Met betrekking tot het tellen van de stemmen bepaalt artikel 272 VR dat kandidaten, aanhangers en vertegenwoordigers van partijen, coalities en actiecomités, waarnemers, één geregistreerde interviewer per geregistreerd persagentschap en vertegenwoordigers van de massamedia aanwezig kunnen zijn bij de verkiezingen van de leden van het nationaal parlement, bij het openen van de stembussen en bij het vaststellen van de uitslag van de stemming in de stembureaus, waarbij hun bij het tellen van de stemmen rechtstreekse inzage dient te worden verleend. Artikel 431 bepaalt hetzelfde voor het tellen van de stemmen bij de verkiezingen van gemeenteraden en burgemeesters. De artikelen 330 en 378 VR voorzien in de overeenkomstige toepassing van in het bijzonder deze bepaling op het tellen van de stemmen bij de verkiezingen van de president en de vicepresident en bij de verkiezingen van de Bulgaarse leden van het Europees Parlement.

Artikel 57, lid 1, punt 49, VR bepaalt dat de centrale kiescommissie en de commissie voor de bescherming van persoonsgegevens gezamenlijke richtsnoeren voor de verwerking en de bescherming van persoonsgegevens in het kader van het verkiezingsproces uitvaardigen.

Richtsnoeren voor de verwerking en de bescherming van persoonsgegevens in het kader van het verkiezingsproces (hierna: „richtsnoeren”)

Deze richtsnoeren betreffen de in het hoofdgeding bestreden bestuursrechtelijke maatregel.

Met betrekking tot „aanhangers, waarnemers en vertegenwoordigers van politieke partijen, coalities en actiecomités” bepaalt lid I, punt 2, van de richtsnoeren dat deze personen persoonsgegevens overeenkomstig artikel 29 van verordening 2016/679 verwerken en niet mogen worden beschouwd als verwerkingsverantwoordelijken of verwerkers. De gevallen waarin deze personen persoonsgegevens verwerken, zijn uitdrukkelijk bepaald in het VR (recht op rechtstreekse inzage bij het vaststellen van de uitslag van de stemming, recht om een kopie te verkrijgen van de verslagen van de kiesdistricten, enz.). Bij de verwerking van persoonsgegevens mogen deze personen niet verder gaan dan de rechten en plichten waarin het VR voorziet.

Ten aanzien van de „verwerking van persoonsgegevens door het maken van video-opnamen en/of door verspreiding (opname of rechtstreekse uitzending)” bepaalt lid II, punt 9, van de richtsnoeren dat de massamedia alleen bij het begin en aan het einde van de dag van de verkiezingen en bij het vaststellen van de uitslag van de stemming persoonsgegevens mogen verwerken door video-opnamen te maken en/of door verspreiding. De verwerking van persoonsgegevens in het verkiezingsproces door het maken van video-opnamen en/of door verspreiding heeft tot doel de transparantie, de objectiviteit en de wettigheid van het verkiezingsproces alsmede de gelijke behandeling van personen in het verkiezingsproces te waarborgen en de vrijheid van meningsuiting en het recht op informatie te vrijwaren. Alle andere betrokkenen bij het verkiezingsproces mogen geen persoonsgegevens verwerken door video-opnamen te maken en/of door verspreiding, omdat hun rol in het verkiezingsproces niet verenigbaar is met het doel van de verwerking van persoonsgegevens in het verkiezingsproces door het maken van video-opnamen. Hun taken en rol in het kader van het verkiezingsproces zijn uitdrukkelijk en uitputtend beschreven in het VR.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Bij beroep van 10 februari 2021 betwistte de Koalitsia „Demokratichtna Bulgaria – Obedinenie” (coalitie „Democratisch Bulgarije – samenwerkingsverband”) de rechtmatigheid van de richtsnoeren met betrekking tot zowel de vaststelling van de verkiezingsuitslagen als de rechten van de aanhangers, waarnemers en vertegenwoordigers van de kandidaten in verband met de verwerking van persoonsgegevens, en kwam zij tevens op tegen de mogelijkheid voor deze betrokkenen bij het verkiezingsproces om gebruik te maken van video-opnamen en videoverspreiding.
- 2 Bij uitspraak van 15 maart 2021 heeft de Administrativen sad Sofia-grad de richtsnoeren wegens onwettigheid nietig verklaard, omdat verordening 2016/679

niet van toepassing is. Deze verordening is volgens artikel 2, lid 2, onder a), ervan niet van toepassing op activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen. Het Unierecht, in welke vorm dan ook, is niet van toepassing op het houden van nationale verkiezingen – voor leden van het nationaal parlement of lokale overheden. De op basis van verordening 2016/679 vastgestelde richtsnoeren ontbeerden dus een rechtsgrondslag.

- 3 De rechter in eerste aanleg stelde voorts vast dat de nationale Zakon za zashtita na lichnite dannii (Bulgaarse wet op de bescherming van persoonsgegevens, hierna: „ZZLD”) niet van toepassing is, aangezien het hoofddoel van de ZZLD volgens artikel 1, lid 3, ervan erin bestaat de bescherming van natuurlijke personen overeenkomstig verordening 2016/679 te waarborgen, en dat verkiezingen voor het nationaal parlement niet onder de verordening vallen.
- 4 Bij hun cassatieberoepen van 29 maart 2021 hebben KZLD en TSIK de wettigheid van de uitspraak in eerste aanleg aangevochten.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 KZLD herinnert eraan dat de richtsnoeren voor elke verkiezing gelden, en niet alleen voor verkiezingen voor het nationaal parlement. Zij vordert dat een verzoek om een prejudiciële beslissing inzake de toepasselijkheid van het Unierecht op het geding wordt ingediend. TSIK voert in haar cassatieberoep ook aan dat de richtsnoeren voor verschillende aangelegenheden gelden en steunt de vordering tot indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing.
- 6 Volgens verweerster in cassatie moet de uitspraak in eerste aanleg worden gehandhaafd. De vordering van KZLD tot indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing bevat geen duidelijke motivering voor de noodzaak van een dergelijk verzoek en moet derhalve worden afgewezen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 7 Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie (arresten ██████ en ██████) stelt de verwijzende rechter vast dat het maken van een video-opname van het openen van de stembussen en van het vaststellen van de uitslagen van de stemming een verwerking van persoonsgegevens kan vormen wanneer de daarbij betrokken personen ook in beeld worden gebracht.
- 8 Aangezien Unieburgers volgens artikel 20, lid 2, onder b), VWEU het recht hebben om deel te nemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement en aan gemeenteraadsverkiezingen, en de richtlijnen ook van toepassing zijn op deze verkiezingen, staat het buiten kijf dat het Unierecht van toepassing is op de beoordeling van de rechtmatigheid van de richtsnoeren, ongeacht of de bepalingen van verordening 2016/679 van toepassing zijn op de verkiezingen van de leden van het nationaal parlement.

- 9 Overeenkomstig overweging 129 van verordening 2016/679 kunnen de nationale toezichthoudende autoriteiten de verwerking van persoonsgegevens verbieden. In het onderhavige geval heeft de nationale toezichthoudende autoriteit een definitieve beperking in de zin van deze overweging ingevoerd, zonder dat de bescherming van de persoonsgegevens van de aanwezige personen op een andere passende wijze kan worden gewaarborgd, bijvoorbeeld door vooraf hun toestemming te verkrijgen of door niet hen zelf, maar alleen voorwerpen te registreren. De verwijzende rechter wijst erop dat de richtsnoeren, afgezien van de rechtstreekse adressaten ervan, vanwege hun belang voor de werking van de representatieve democratie het brede publiek aangaan.
- 10 Het Europees burgerschap is een juridische en politieke situatie van burgers van een staat buiten de politieke gemeenschap van hun staat (punt 16 van de conclusie in de zaak [REDACTED] en komt duidelijk tot uiting in het actief en passief kiesrecht en in de politieke rechten van de burgers van de Unie, zoals neergelegd in het Handvest. De hoedanigheid van burger van de Unie moet de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten zijn (arresten [REDACTED] en [REDACTED]. Het burgerschap van de Unie heeft echter geen betrekking op zuiver interne situaties die geen enkele aanknopingspunt met het Unierecht hebben (arrest [REDACTED] [REDACTED]. Volgens advocaat-generaal Maduro is het burgerschap van de Unie een band van politieke aard die berust op de wederzijdse verbintenis van de volken van Europa om hun respectieve politieke gemeenschappen open te stellen voor andere Europese burgers (punt 23 van de conclusie in de zaak [REDACTED]).
- 11 De verwijzende rechter maakt weliswaar een onderscheid tussen persoonsgegevens als een kenmerk ter identificatie van elke persoon enerzijds en de persoon van de drager van persoonsgegevens als burger van de Unie anderzijds, maar dit onderscheid is naar zijn oordeel in casu niet relevant, aangezien de richtsnoeren niet alleen van toepassing zijn in een ogenschijnlijk zuiver interne situatie, zoals verkiezingen voor het nationaal parlement. Hoe dan ook dient de omvang van de bescherming van de persoonsgegevens van burgers van de Unie in zuiver interne situaties te worden verduidelijkt.
- 12 In dit opzicht brengt de verwijzende rechter onder verwijzing naar de punten 41 en 45 van het arrest [REDACTED] in herinnering dat de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake nationaliteit het Unierecht moeten eerbiedigen.
- 13 Onder verwijzing naar overweging 56 van verordening 2016/679 vraagt de verwijzende rechter zich af of deze verordening eraan in de weg staat dat de vaststelling van de verkiezingsuitslagen wordt gekwalificeerd als een activiteit van algemeen belang, met de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de bescherming van de persoonsgegevens van de personen die bij de vaststelling van de verkiezingsuitslagen aanwezig zijn. In dit verband moet worden verduidelijkt of verordening 2016/679 alleen van toepassing is op de verkiezingen voor het

Europees Parlement en gemeenteraadsverkiezingen, dan wel of zij ook van toepassing is op de verkiezingen voor het nationaal parlement.

- 14 Vervolgens merkt de verwijzende rechter op dat de in voorkomend geval verzamelde gegevens ook na afloop van een bepaalde verkiezing worden opgeslagen of verwerkt en dus binnen de werkingssfeer van het Unierecht zouden moeten vallen. Anders zou zowel het toezicht van de bevoegde organen als het rechtstreekse beroep van de betrokken personen met betrekking tot hun persoonsgegevens als burgers van de Unie alleen al ontoelaatbaar zijn omdat die gegevens werden verzameld in het kader van een activiteit die buiten de werkingssfeer van het Unierecht valt.
- 15 Onder verwijzing naar de noodzaak van een strikte uitlegging van de in artikel 3, lid 2, van richtlijn 95/46 bepaalde uitzonderingen op de werkingssfeer van deze richtlijn (punten 36 tot en met 42, 46 en 47 van het arrest Tietosuojavaltuutettu) stelt de verwijzende rechter vast dat er bepaalde gelijkenissen zijn tussen de onderhavige zaak en de aanwijzingen die in de rechtspraak met betrekking tot artikel 3 zijn vastgesteld: de mogelijkheid om gegevens aan een onbeperkt aantal personen ter beschikking te stellen en na afloop van de verkiezing te bewaren. Deze aanwijzingen pleiten voor de toepasselijkheid van verordening 2016/679 op een ogenschijnlijk zuiver interne situatie. Artikel 2, lid 2, van deze verordening is echter niet identiek aan artikel 3, lid 2, van richtlijn 95/46, zodat deze analyse niet bindend kan zijn. Voorts heeft het Hof vastgesteld dat de richtlijn van toepassing is op de handelingen die politieagenten in de uitoefening van hun ambt verrichten (punten 42 tot en met 47 van het arrest ██████████ aangezien „deze richtlijn geen uitzondering [bevat] die de verwerking van persoonsgegevens van ambtenaren uitsluit van de werkingssfeer ervan” (punt 45).
- 16 De verwijzende rechter herinnert eraan dat volgens de rechtspraak (arresten ██████████ punt 51, VEMW e.a., punt 41, Frankrijk e.a./Commissie, punt 168, Gencor/Commissie, punt 148) bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling, daaronder begrepen een bepaling van een verordening, niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt, alsmede met de algemene opzet van deze regeling. Dienaangaande verwijst de verwijzende rechter naar de eerste volzin van overweging 14 van verordening 2016/679, volgens welke „de bescherming die door deze verordening wordt geboden, betrekking [heeft] op natuurlijke personen, ongeacht hun nationaliteit of verblijfplaats, in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens”. Aangezien de verordening daarenboven de enige handeling van de Unie is die een duidelijkere en nauwgezette bescherming van de persoonsgegevens in de Unie biedt, rijst de vraag of de bescherming van de persoonsgegevens, die relevant is in het kader van de identificatie van een persoon die burger van de Unie is, van toepassing is omdat hij die hoedanigheid heeft.
- 17 De verwijzende rechter merkt vervolgens op dat de rechtstreekse inzage, die volgens het VR dient te worden verleend bij het openen van de stembussen en de

vaststelling van de uitslag, weliswaar kan worden bewerkstelligd door middel van registratie van de activiteiten van de leden van de kiescommissies en de verkiezingsverslagen, maar dat het verzamelen van persoonsgegevens in het kader van dit proces een kwestie van organisatie en regulering is. De richtsnoeren anticiperen op deze kwesties evenwel met het verbod om video-opnamen te maken. In het licht van overwegingen 4 en 129 van verordening 2016/679 en het vereiste van evenredigheid van de door de toezichhoudende autoriteiten toegepaste maatregelen, rijst de vraag of artikel 6 [, lid 1], onder e), van de verordening in de weg staat aan een maatregel zoals de richtsnoeren, die een verbod bevatten zonder zelfs een toetsing en een aanvullende regeling van de vereisten voor de verwerking van persoonsgegevens in het licht van artikel 5 van de verordening toe te staan.

- 18 Ten slotte zet de verwijzende rechter uiteen dat de leden van de commissies van de kiesdistricten en de personen die het recht hebben om in de stembureaus aanwezig te zijn, een publiek karakter hebben. In het bijzonder lijdt het geen twijfel dat zij, na hun registratie en aankomst in het stembureau, bij het begin van de verkiezingsdag herkend en geïdentificeerd zijn en dat de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer betrekkelijk beperkt is, zodat ook het doel van de richtsnoeren slechts in beperkte mate kan worden bereikt.
- 19 Aangezien de antwoorden op deze vragen niet duidelijk blijken uit de rechtspraak van het Hof of uit de regeling, acht de verwijzende rechter het noodzakelijk het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de hiervoor geformuleerde vragen.