



Datum van inontvangstneming : 29/09/2021

# Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-481/21 – 1

**Zaak C-481/21**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

4 augustus 2021

**Verwijzende rechter:**

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

30 juli 2021

**Verzoekende partij:**

TX

**Verwerende partij:**

Bondsrepubliek Duitsland

---

[OMISSIS]

**VERWALTUNGSGERICHT WIESBADEN**

**BESLISSING**

In de bestuursrechtelijke procedure

TX,  
[OMISSIS]

verzoeker

[OMISSIS]

**tegen**



de Bondsrepubliek Duitsland,  
vertegenwoordigd door het Bundeskriminalamt (Duitse federale recherche),

[OMISSIS]

verweerder

**inzake**

het gegevensbeschermingsrecht

heeft de Zesde kamer van het Verwaltungsgericht Wiesbaden (bestuursrechter in eerste aanleg Wiesbaden, Duitsland) [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] op 30 juli 2021 de volgende beslissing gegeven:

- I. De behandeling van de zaak wordt geschorst.**
- II. Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:**
  - 1) **Moet artikel 15, lid 3 en lid 1, juncto artikel 14 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 199, blz. 1; hierna: „richtlijn (EU) 2016/680”), in het licht van artikel 54 van deze richtlijn aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling**
    - a) **volgens welke ingeval van gedeeltelijke verantwoordelijkheid voor een gegevensverwerking de voor de opgeslagen gegevens feitelijk verantwoordelijke instantie niet hoeft te worden aangewezen, en**
    - b) **die tevens toestaat dat er aan een rechter geen inhoudelijke motivering voor de weigering van inzage wordt gegeven?**
  - 2) **Indien vragen 1 a) en 1 b) bevestigend worden beantwoord: is artikel 15, lid 3 en lid 1, van richtlijn (EU) 2016/680 verenigbaar met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte uit hoofde van artikel 47 van het Handvest, ofschoon het de rechter daarmee onmogelijk wordt gemaakt om**

- a) **de andere betrokken en daadwerkelijk verantwoordelijke autoriteit, die moet instemmen met de verlening van inzage, overeenkomstig de nationale procesregels op te roepen om deel te nemen aan een uit meerdere fasen bestaande bestuurlijke procedure, en**
  - b) **inhoudelijk te toetsen of aan de voorwaarden voor weigering van inzage is voldaan en deze voorwaarden juist zijn toegepast door de autoriteit die inzage heeft geweigerd?**
- 3) **Brengt de weigering van inzage en derhalve van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte overeenkomstig artikel 47 van het Handvest met zich mee dat op onwettige wijze afbreuk wordt gedaan aan de vrijheid van beroep als bedoeld in artikel 15 van het Handvest, wanneer de opgeslagen informatie wordt gebruikt om een betrokkene wegens een vermeend veiligheidsrisico uit te sluiten van een door hem beoogde activiteit?**

## Motivering

### I.

- 1 Verzoeker verzoekt om inzage van de gegevens die over hem bij verweerder zijn opgeslagen in het INPOL-systeem. Dit systeem betreft een gezamenlijke procedure overeenkomstig artikel 21 van richtlijn (EU) 2016/680, waarvoor het Bundeskriminalamt (Duitse federale recherche; hierna: „BKA”) als centraal orgaan bevoegd is [§ 2, lid 3, BKAG (Bundeskriminalamtgesetz) (wet inzake de federale recherche) – uniform politieel informatienetwerk]. In het kader van het politieel informatienetwerk rust de verantwoordelijkheid inzake gegevensbescherming voor de rechtmatigheid van het verzamelen van de gegevens, de toelaatbaarheid van de invoer ervan en de juistheid en de actualiteit van de bij het centrale orgaan (te weten het BKA) opgeslagen gegevens op de instanties die de gegevens rechtstreeks in het INPOL-systeem invoeren. In dit verband moet de voor verwerking verantwoordelijke instantie kunnen worden geïdentificeerd (§ 31, lid 2, BKAG). Naast de in §§ 57 en 58 van het Bundesdatenschutzgesetz (Duitse federale wet inzake gegevensbescherming) vervatte rechten van de betrokkene, geldt specifiek voor de verwerking in het politieel informatienetwerk dat het Bundeskriminalamt met **instemming** van de desbetreffende instantie die uit hoofde van § 31, lid 2, de verantwoordelijkheid op het gebied van gegevensbescherming draagt, inzage als bedoeld in § 57 BKAG verleent in de gegevens die in het politieel informatienetwerk (in casu INPOL-systeem) worden verwerkt (§ 84, lid 1, eerste volzin, BKAG).
- 2 In de onderhavige zaak werd verzoeker in het kader van zijn sollicitatie naar een baan als beveiligingsmedewerker op een muziekfestival onderworpen aan een veiligheidsonderzoek. Dit onderzoek leverde een „treffer” op, met als gevolg dat verzoeker niet werd geselecteerd. Daarop verzocht verzoeker om inzage van de

gegevens die over hem in het INPOL-systeem waren opgeslagen. Het Bundeskriminalamt heeft een deel van de gevraagde inlichtingen verstrekt, dat betrekking had op een ernstig lichamelijk letsel dat hij op 24 maart 2017 had toegebracht [OMISSIS]. Dit gegeven zou ingevolge verzoekers verzoek in het kader van de bezwaarprocedure met betrekking tot de verleende gedeeltelijke inzage uit het INPOL-systeem zijn gewist door het Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (recherche van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Duitsland), dat optrad als de voor verwerking verantwoordelijke instantie. Blijkens een brief van 29 juli 2020 van de Landrat (landraad, Duitsland) als politiedienst van het district Herford is daarentegen 31 mei 2027 de datum waarop moet worden nagegaan of dat gegeven nog kan worden gebruikt, dan wel moet worden gewist.

- 3 Voorts werd verzoeker meegedeeld dat er nog andere hem betreffende gegevens waren opgeslagen. Uit de afweging tussen het algemeen belang van een persoon bij de inzage in de hem betreffende opgeslagen gegevens en het belang dat de instantie die gegevens opslaat, heeft bij de geheimhouding van de voornoemde gegevens is gebleken dat verzoekers belang van informatie in dit geval moet wijken. De weigering van inzage behoeft niet nader te worden gemotiveerd.
- 4 Verzoeker heeft op 3 april 2021 bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het besluit van het Bundeskriminalamt van 3 juni 2020, dat op 2 maart 2021 bij besluit op bezwaar is bevestigd. In de beroepsprocedure en tijdens de pleitzitting van 20 juli 2021 weigerde het Bundeskriminalamt ook ten aanzien van de verwijzende rechter om inlichtingen over de voor verwerking verantwoordelijke instantie te verstrekken. Ondanks een uitdrukkelijk verzoek van de verwijzende rechter heeft het BKA die instantie niet aangewezen. Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van het BKA enkel verklaard dat het BKA niet de eigenaar van de gegevens is. Het BKA heeft ook geweigerd om gevolg te geven aan het verzoek van de verwijzende rechter tijdens de voorbereiding van de terechtzitting alsook tijdens de terechtzitting zelf om aan te geven waarom geen inzage kon worden gegeven van de gegevens die door de onbekende voor verwerking verantwoordelijke instantie zijn opgeslagen. Ter rechtvaardiging van deze weigering verwees het BKA enkel naar het beweerdelijk intussen gewiste gegeven met betrekking tot het toebrengen van een ernstig lichamelijk letsel, welke daad politiek gemotiveerd zou geweest zijn. Dienaangaande werden echter evenmin nadere gegevens verstrekt.

## II.

### 1. **HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE EUROPESE UNIE (hierna: „Handvest”)**

#### 5 **Artikel 8**

##### **De bescherming van persoonsgegevens**

1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

4

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.
3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd.

## **6 Artikel 15**

### **De vrijheid van beroep en het recht te werken**

1. Eenieder heeft het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen.
2. Iedere burger van de Unie is vrij, in iedere lidstaat werk te zoeken, te werken, zich te vestigen en diensten te verrichten.
3. Onderdanen van derde landen die het toegestaan is op het grondgebied van de lidstaten te werken, hebben recht op arbeidsvoorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die welke de burgers van de Unie genieten.

## **7 Artikel 47**

### **Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht**

1. Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.
2. Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.
3. Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.

## **8 Artikel 52**

### **Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen**

1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie

- erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
2. De door dit Handvest erkende rechten die voorkomen in bepalingen van de Verdragen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door deze Verdragen zijn gesteld.
  3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.
  4. Voor zover dit Handvest grondrechten erkent zoals die voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, moeten die rechten in overeenstemming met die tradities worden uitgelegd.
  5. Aan de bepalingen van dit Handvest die beginselen bevatten, kan uitvoering worden gegeven door wetgevings- en uitvoeringshandelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie en door handelingen van de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden. De rechterlijke bevoegdheid ten aanzien van die bepalingen blijft beperkt tot de uitlegging van genoemde handelingen en de toetsing van de wettigheid ervan.
  6. Met de nationale wetgevingen en praktijken moet ten volle rekening worden gehouden, zoals bepaald in dit Handvest.
  7. De toelichting, die is opgesteld om richting te geven aan de uitlegging van dit Handvest van de grondrechten, wordt door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten naar behoren in acht genomen.

## **9 Artikel 54**

### **Verbod van misbruik van recht**

Geen van de bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij het recht inhouden enige activiteit te ontplooien of enige daad te verrichten met als doel de in dit Handvest erkende rechten of vrijheden teniet te doen of de rechten en vrijheden verdergaand te beperken dan door dit Handvest is toegestaan.

**2. 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**

**10 Artikel 15 – Beperkingen van het inzagerecht**

1. De lidstaten kunnen wettelijke maatregelen treffen om het inzagerecht 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 om:

- a) belemmering van officiële of gerechtelijke onderzoeken of procedures te voorkomen;
- b) nadelige gevolgen voor de voorkoming, de opsporing, het onderzoek en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen te voorkomen;
- c) de openbare veiligheid te beschermen;
- d) de nationale veiligheid te beschermen;
- e) de rechten en vrijheden van anderen te beschermen.

(2) De lidstaten kunnen wettelijke maatregelen treffen om te bepalen welke verwerkingscategorieën geheel of gedeeltelijk onder de vrijstellingen van lid 1 kunnen vallen.

(3) In de in de leden 1 en 2 bedoelde gevallen schrijven de lidstaten voor dat de verwerkingsverantwoordelijke de betrokkene zonder onnodige vertraging schriftelijk in kennis stelt van een eventuele weigering of beperking van de inzage en van de redenen voor die weigering of beperking. Die informatie kan achterwege worden gelaten wanneer de verstrekking daarvan een van de doeleinden van lid 1 zou ondermijnen. De lidstaten schrijven voor dat de verwerkingsverantwoordelijke de betrokkene inlicht over de mogelijkheid om klacht in te dienen bij een toezichthoudende instantie of om een beroep in te stellen bij de rechter.

**11 Artikel 21 – Gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken**

1. De lidstaten schrijven voor dat wanneer twee of meer verwerkingsverantwoordelijken gezamenlijk de doeleinden en middelen van de verwerking bepalen, zij gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken zijn. Zij



stellen op transparante wijze hun respectieve verantwoordelijkheden voor de nakoming van deze richtlijn vast, met name met betrekking tot de uitoefening van de rechten van de betrokkene en hun respectieve verplichtingen om de in artikel 13 bedoelde informatie te verstrekken, door middel van een onderlinge regeling, tenzij, en voor zover, de respectieve verantwoordelijkheden van de verwerkingsverantwoordelijken zijn vastgesteld bij het Unierecht of het lidstatelijke recht die dat op de verwerkingsverantwoordelijken van toepassing is. In de regeling wordt een contactpunt voor betrokkenen aangewezen. De lidstaten kunnen bepalen welke van de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken kan optreden als enig contactpunt voor betrokkenen die hun rechten willen uitoefenen.

(2) Ongeacht de voorwaarden van de in lid 1 bedoelde regeling, kunnen de lidstaten bepalen dat de betrokkene zijn rechten uit hoofde van de krachtens deze richtlijn vastgestelde bepalingen met betrekking tot en jegens iedere verwerkingsverantwoordelijke kan uitoefenen.

[...]

(4) De lidstaten voorzien erin dat de verwerkingsverantwoordelijke de feitelijke of juridische redenen die aan het besluit ten grondslag liggen, documenteert. Die informatie wordt ter beschikking gesteld van de toezichthoudende autoriteiten.

## **12 Artikel 54 – Recht om een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen tegen een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker**

Onverminderd andere mogelijkheden van administratief of buitengerechtelijk beroep, waaronder het recht op grond van artikel 52 klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit, schrijven de lidstaten voor dat iedere betrokkene het recht heeft een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen, indien hij van mening is dat een inbreuk is gepleegd op zijn rechten uit hoofde van krachtens deze richtlijn vastgestelde bepalingen als gevolg van een verwerking van zijn persoonsgegevens die niet aan die bepalingen voldoet.

### **Overwegingen richtlijn (EU) 2016/680**

- 13 (44) De lidstaten dienen de mogelijkheid te hebben wetgevingsmaatregelen te treffen om de informatieverstrekking aan de betrokkenen uit te stellen, te beperken of achterwege te laten, of de inzage in hun persoonsgegevens volledig of gedeeltelijk te beperken, voor zover en zolang die maatregel in een democratische samenleving, met inachtneming van de grondrechten en van de legitieme belangen van de natuurlijke persoon in kwestie, een noodzakelijke en evenredige maatregel is om belemmering van officiële of gerechtelijke onderzoeken of procedures te voorkomen, om ervoor te zorgen dat de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen niet in het gedrang komt, om de openbare veiligheid of de nationale veiligheid te beschermen, of om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen. De verwerkingsverantwoordelijke dient door middel van een concreet en individueel

onderzoek van elk geval te beoordelen of het inzagerecht gedeeltelijk dan wel volledig moet worden beperkt.

- 14 (45) Elke weigering of beperking van de inzage dient in principe schriftelijk aan de betrokkene te worden toegelicht, met vermelding van de feitelijke of juridische gronden die aan het besluit ten grondslag liggen.
- 15 (46) Elke beperking van de rechten van de betrokkene dient in overeenstemming te zijn met het Handvest en met het EVRM, zoals uitgelegd in de rechtspraak van respectievelijk het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en met name de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden te eerbiedigen.
- 16 (47) Een natuurlijke persoon dient het recht te hebben onjuiste hem betreffende persoonsgegevens te laten rectificeren, vooral wanneer het gaat om feiten, en deze te laten wissen indien de verwerking van die gegevens inbreuk maakt op deze richtlijn. Het recht op rectificatie mag echter geen invloed hebben op, bijvoorbeeld, de inhoud van een getuigenverklaring. Een natuurlijke persoon dient tevens recht te hebben op verwerkingsbeperking wanneer hij de juistheid van persoonsgegevens betwist en de juistheid of onjuistheid niet kan worden vastgesteld, of wanneer de persoonsgegevens moeten worden bewaard als bewijsmateriaal. Meer bepaald moeten persoonsgegevens niet worden gewist maar moet de verwerking worden beperkt indien in een specifiek geval redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het wissen van de gegevens de legitieme belangen van de betrokkene zou kunnen schaden. In een dergelijk geval moeten de aan beperkingen onderworpen gegevens alleen worden verwerkt voor het doel dat aan het wissen in de weg staat. De verwerking van persoonsgegevens zou onder meer kunnen worden beperkt door het overbrengen van de geselecteerde gegevens naar een ander verwerkingssysteem, bijvoorbeeld voor archivering, of door het niet-beschikbaar maken van de geselecteerde gegevens. In geautomatiseerde bestanden moet de verwerking in beginsel met technische middelen worden beperkt. Het feit dat de verwerking van persoonsgegevens wordt beperkt, dient in het bestand duidelijk te worden aangegeven. Die rectificatie of wissing van persoonsgegevens of die verwerkingsbeperking moet worden meegedeeld aan de ontvangers aan wie de gegevens zijn bekendgemaakt en aan de bevoegde autoriteiten van wie de onjuiste data afkomstig waren. De verwerkingsverantwoordelijke dient er tevens voor te zorgen dat verdere verspreiding van die gegevens achterwege blijft.

**3. Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz) (wet op de federale recherche en de samenwerking tussen de federale overheid en de deelstaten op het gebied van politieaangelegenheden) [OMISSIS]**

- 17 § 2, lid 3, BKAG – Centraal orgaan

[...]

(3) Het Bundeskriminalamt beheert als centraal orgaan een uniform politieel informatienetwerk overeenkomstig deze wet.

**18 § 31, lid 2, BKAG – Verantwoordelijkheid op het gebied van gegevensbescherming in het kader van het politieele informatienetwerk**

[...]

(2) <sup>1</sup>In het kader van het politieele informatienetwerk rust de verantwoordelijkheid op het gebied van gegevensbescherming voor de bij het centrale orgaan opgeslagen gegevens, namelijk voor de rechtmatigheid van het verzamelen van de gegevens, de toelaatbaarheid van de invoer ervan en de juistheid en de actualiteit ervan, op de instanties die deze gegevens rechtstreeks invoeren. <sup>2</sup>Er moet kunnen worden vastgesteld welke instantie verantwoordelijk is. <sup>3</sup>De ontvangende instantie is verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de geautomatiseerde bevraging.

**19 § 84 BKAG – Rechten van de betrokkene**

(1) <sup>1</sup>Naast de in §§ 57 en 58 van het Bundesdatenschutzgesetz vervatte rechten van de betrokkene geldt specifiek voor de verwerking in het politieele informatienetwerk dat het Bundeskriminalamt met instemming van de desbetreffende instantie die uit hoofde van § 31, lid 2, de verantwoordelijkheid op het gebied van gegevensbescherming draagt, inzage als bedoeld in § 57 BKAG verleent in de gegevens die in het politieele informatienetwerk (in casu INPOL-systeem) worden verwerkt. <sup>2</sup>Indien een Landeskriminalamt (recherche van een deelstaat) inzage verleent in het systeem van de betrokken deelstaat, kan het daarbij verwijzen naar een reeks gegevens die door de deelstaat in het politieele informatienetwerk zijn ingevoerd. <sup>3</sup>Voor de rectificatie, wissing en beperkingen aan de verwerking van persoonsgegevens is de eerste volzin van overeenkomstige toepassing op gegevens die in het politieele informatienetwerk worden verwerkt.

**4. Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) (Duitse federale wet inzake gegevensbescherming) van 30 juni 2017 [OMISSIS], gewijzigd bij artikel 10 van de wet van 23 juni 2021 [OMISSIS]**

**20 § 57 BDSG – Recht op inzage**

[...]

(4) De verwerkingsverantwoordelijke kan onder de voorwaarden van § 56, lid 2, ervan afzien om inzage in de zin van lid 1, eerste volzin, te verlenen of de inzage overeenkomstig lid 1, tweede volzin, gedeeltelijk of volledig beperken.

[...]

(6) <sup>1</sup>De verwerkingsverantwoordelijke dient de betrokkene onverwijld schriftelijk ervan in kennis te stellen dat de inzage geheel of gedeeltelijk wordt beperkt. <sup>2</sup>Dat geldt niet indien alleen al de verstrekking van deze informatie een risico in de zin van § 56, lid 2, zou opleveren. <sup>3</sup>De in de eerste volzin bedoelde kennisgeving moet gemotiveerd worden, tenzij de mededeling van de redenen afbreuk zou doen aan het doel van de niet-verlening van of de beperking aan de inzage.

(7) <sup>1</sup>Indien de betrokkene overeenkomstig lid 6 ervan in kennis wordt gesteld dat de inzage geheel of gedeeltelijk wordt beperkt, kan hij zijn recht op inzage ook uitoefenen via de federale commissaris. <sup>2</sup>De verwerkingsverantwoordelijke dient de betrokkene te informeren over deze mogelijkheid, alsmede dat hij overeenkomstig § 60 een beroep kan doen op de federale commissaris of daadwerkelijke rechterlijke bescherming kan inroepen. <sup>3</sup>Indien de betrokkene zijn recht uit hoofde van de eerste volzin uitoefent, moet op zijn verzoek inzage worden verleend aan de federale commissaris, tenzij de bevoegde hoogste federale instantie in een specifiek geval vaststelt dat daardoor de veiligheid van de federale staat of een deelstaat in gevaar wordt gebracht. <sup>4</sup>De federale commissaris dient de betrokkene ten minste ervan op de hoogte te stellen dat alle nodige controles zijn verricht of dat hij zelf een controle heeft uitgevoerd. <sup>5</sup>Deze mededeling kan informatie bevatten over de vraag of er inbreuken op de gegevensbeschermingswetgeving zijn vastgesteld. <sup>6</sup>De federale commissaris mag in zijn mededeling aan de betrokkene geen conclusies trekken over de kennis waarover de verwerkingsverantwoordelijke beschikt, tenzij deze ermee instemt nadere inlichtingen te verstrekken. <sup>7</sup>De verwerkingsverantwoordelijke mag de toestemming alleen weigeren voor zover en zolang hij overeenkomstig lid 4 geen of slechts gedeeltelijk inzage kan verlenen. <sup>8</sup>De federale commissaris dient de betrokkene tevens in kennis te stellen van zijn recht op rechterlijke bescherming.

(8) De verwerkingsverantwoordelijke moet de aan het besluit ten grondslag liggende feitelijke of juridische redenen documenteren.

## 21 § 56 BDSG – Mededeling aan de betrokkene

(1) Indien de mededeling aan de betrokkene over de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens wordt geregeld of gelast in specifieke wetgeving, met name in het geval van geheime maatregelen, moet die mededeling ten minste de volgende informatie bevatten:

1. de in § 55 genoemde informatie,
2. de rechtsgrond van de verwerking,
3. de bewaringstermijn van de gegevens of, indien dat niet mogelijk is, de criteria voor de vaststelling van die termijn,
4. in voorkomend geval de categorieën van ontvangers van de persoonsgegevens, en

5. indien nodig, extra informatie, in het bijzonder wanneer de persoonsgegevens zonder medeweten van de betrokkene zijn verzameld.
- (2) In de gevallen van lid 1 kan de verwerkingsverantwoordelijke de mededeling uitstellen, beperken of achterwege laten, voor zover en zolang
1. de vervulling van de in § 45 genoemde taken,
  2. de openbare veiligheid, of
  3. rechtsgoederen van derden

niet in het gedrang komen, indien het belang om deze risico's te voorkomen zwaarder weegt dan het belang van de betrokkene bij de informatieverstrekking.

## **2. Verwaltungsgerichtsordnung (wetboek bestuursprocesrecht; hierna: „VwGO”)**

### **22 § 65, lid 2, VwGO**

[...]

(2) Wanneer derden dusdanig betrokken zijn bij de litigieuze rechtsbetrekking dat de beslissing noodzakelijkerwijs ook ten aanzien van hen moet worden gegeven, moeten zij in het geding worden geroepen (verplichte interventie).

### **23 § 99, lid 2, VwGO**

[...]

(2) Op verzoek van een belanghebbende beslist het Oberverwaltungsgericht (hoogste bestuursrechter van een deelstaat, Duitsland) zonder mondelinge behandeling bij beschikking over de rechtmatigheid van de weigering van de overlegging van de akten of dossiers, de toezending van de elektronische documenten of de verstrekking van informatie. Indien een hoogste federale instantie de overlegging, de toezending of de verstrekking van informatie weigert op grond dat de openbaarmaking van de inhoud van de akten, de dossiers, de elektronische documenten of de informatie nadeel zou berokkenen aan het welzijn van de federale staat, beslist het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter). Dit geldt eveneens wanneer het Bundesverwaltungsgericht krachtens § 50 in het hoofdgeding bevoegd is. Het verzoek wordt ingediend bij de rechter die bevoegd is om kennis te nemen van het hoofdgeding. Hij verwijst het verzoek en het volledige dossier van het hoofdgeding naar de krachtens § 189 bevoegde rechtsprekende formatie. Op verzoek van deze rechtsprekende formatie dient de hoogste toezichthoudende autoriteit de krachtens lid 1, tweede volzin, geweigerde akten of dossiers over te leggen, de elektronische documenten toe te sturen of de geweigerde inlichtingen te verstrekken. Zij dient bij de procedure in

rechte te worden betrokken. De procedure wordt beheerst door de regels inzake de materiële bescherming van geheime informatie. Kunnen deze regels niet in acht worden genomen of voert de bevoegde toezichthoudende autoriteit aan dat bijzondere geheimhoudings- of beschermingsgronden zich verzetten tegen de overlegging van de akten of dossiers, of de toezending van de elektronische documenten aan de betrokken rechterlijke instantie, dan vindt de hiervoor in de vijfde volzin bedoelde overlegging of toezending plaats door de akten, dossiers of elektronische documenten in een door de hoogste toezichthoudende autoriteit aan te wijzen ruimte ter beschikking te stellen van de betrokken rechterlijke instantie. § 100 geldt niet voor de overeenkomstig de vijfde volzin overgelegde dossiers en elektronische documenten en voor de overeenkomstig de achtste volzin aangevoerde bijzondere gronden. De leden van de rechterlijke instantie zijn verplicht tot geheimhouding; uit de motivering van de beslissing mogen de aard en de inhoud van de geheimgehouden akten, dossiers, elektronische documenten en inlichtingen niet blijken. Voor het personeel dat niet tot de rechterlijke macht behoort, gelden de regels inzake de persoonlijke geheimhoudingsplicht. Voor zover het Bundesverwaltungsgericht niet anders heeft beslist, kan de beschikking zelfstandig door middel van het beroep worden aangevochten. Het Bundesverwaltungsgericht beslist op het beroep tegen de beschikking van een Oberverwaltungsgericht. De vierde tot en met de elfde volzin zijn van overeenkomstige toepassing op de beroepsprocedure.

### III.

- 24 Volgens artikel 54 van richtlijn (EU) 2016/680 heeft de betrokkene het recht een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen, zoals deze is geregeld in artikel 47, lid 1, van het Handvest. Een doeltreffende voorziening in rechte vereist dat de betrokken rechter het bestuurlijk besluit kan toetsen. Dit veronderstelt dat de weigering om inzage te verlenen en in het kader van een gezamenlijke procedure, zoals in casu voor het INPOL-systeem het geval is, de weigering om de instantie aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de verwerking van de litigieuze gegevens en geweigerd heeft om inzage te verlenen, moet worden gemotiveerd. Zij moet haar toestemming voor de inzage verlenen, dan wel, zoals in het onderhavige geval, dat weigeren. De voor verwerking verantwoordelijke instantie dient haar medewerking te verlenen aan de uit verschillende fasen bestaande bestuurlijke handeling en moet ook in de bestuursrechtelijke procedure worden geroepen (§ 65, lid 2, VwGO), aangezien in het geval van onrechtmatige weigering van toestemming de rechter die toestemming moet vervangen door een beslissing. Zonder de noodzakelijke toestemming mag het BKA immers geen inzage verlenen (§ 84, lid 1, eerste volzin, BKAG). Wanneer de betrokken rechter in het kader van de procedure betreffende de inzage niet wordt meegedeeld om welke verantwoordelijke instantie het gaat, kan de rechter die instantie niet in het geding roepen en geen bindende uitspraak ten aanzien van haar doen over de weigering van toestemming.
- 25 Het is vaste rechtspraak van het Verwaltungsgericht Wiesbaden dat, wanneer de bestuursrechter de bestuurlijke handeling niet kan toetsen wegens de weigering

om redenen op te geven, de rechterlijke bescherming moet worden gewaarborgd door het beroep toe te wijzen [zie beslissingen van 15 februari 2016 – 6 K 1328/14.WI –, juris, punt 27; 4 september 2015 – 6 K 687/15.WI –, juris, punt 36, en 26 maart 2021 – 6 K 59/20.WI; evenzo Verwaltungsgericht Köln (bestuursrechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland), beslissing van 18 april 2019 – 13 K 10236/16, juris, punt 54]. Dat is in het onderhavige geval evenwel niet mogelijk, omdat de instemming van de feitelijk verantwoordelijke instantie niet oprechtsgeldige wijze kan worden vervangen omdat zij niet in het geding kon worden geroepen. In dit verband verschilt dit geval van de gevallen waarover tot nu toe is beslist, waarin „alleen” inzage van de gegevens is geweigerd, maar de verantwoordelijke instantie was aangewezen. De VwGO bevat geen procedureregels voor het onderhavige geval. De VwGO voorziet in § 99, lid 2, VwGO alleen in de zogenoemde „In-Camera-Verfahren” (zitting achter gesloten deuren) voor het geval dat wordt geweigerd om documenten van overheidsinstanties over te leggen. In dit geval zouden na een verzetsverklaring, die echter ook moet worden gemotiveerd, de overlegging en de toetsing door het Bundesverwaltungsgericht mogelijk zijn.

- 26 De onderhavige zaak betreft evenwel niet de verlening van inzage als zodanig of de toetsingsmogelijkheid, maar de weigering om de voor verwerking verantwoordelijke instantie, waarvan de gegevens aan de orde zijn in het INPOL-systeem, aan te wijzen. Het is niet bekend om welke instantie het gaat en het BKA weigert ook om de betrokken informatie aan de rechter mee te delen. Het is juist dat de nationale wetgever artikel 21, lid 1, van richtlijn (EU) 2016/680 in zoverre heeft omgezet dat de verwerkingsverantwoordelijke overeenkomstig § 57 BDSG zijn verantwoordelijkheid neemt voor de verlening of de weigering van inzage van gegevens betreffende de betrokkene en dat het Bundeskriminalamt volgens § 84, lid 1, eerste volzin, BKAG als „spreekbuis” voor de andere voor verwerking verantwoordelijke instanties over de inzage beslist. Voor de inzage *is evenwel de instemming van* de betrokken voor verwerking verantwoordelijke instantie vereist.
- 27 De weigering tot aanwijzing van de feitelijk verantwoordelijke instantie, die weigert inzage van haar gegevens te verlenen en niet instemt, gaat evenwel verder dan de beperking van de inzage als zodanig in de zin van artikel 15 van richtlijn (EU) 2016/680. Hierdoor wordt de rechter volledig beroofd van de mogelijkheid om een daadwerkelijke toetsing te verrichten. Dat is met name het geval wanneer de weigering in het geheel niet wordt gemotiveerd of de motivering daarvan bestaat in algemene beweringen over gevaar voor de vervulling van de taken van de betrokken autoriteiten en het vermijden van dat gevaar. Daarmee worden de bewoordingen van de nationale wettelijke regeling weliswaar weergegeven, maar bij gebrek aan informatie wordt de rechter iedere mogelijkheid ontnomen om de feiten in het licht van deze norm te beoordelen en de juistheid van de beoordeling door de instantie te toetsen.
- 28 Indien een parallel wordt getrokken met de weigering om in een bestuursrechtelijke procedure documenten over te leggen, dan zou een motivering

die louter bestaat in de letterlijke overname van de bewoordingen van de wettelijke weigeringsgrond, niet voldoen aan de eisen waaraan een verzetsverklaring in de zin van § 99, lid 2, VwGO moet voldoen. In casu moet daaraan worden toegevoegd dat de autoriteit die de motivering geeft, anoniem blijft, zodat de verzetsverklaring in de zin van § 99, lid 1, tweede volzin, VwGO geenszins door deze autoriteit kan worden gegeven of gemotiveerd. In het geval van weigering om inzage te verlenen van bestuurlijke documenten is op zijn minst een betrouwbare motivering van een verzetsverklaring vereist ter waarborging van een daadwerkelijke rechterlijke bescherming (beslissing van het Bundesverwaltungsgericht van 14 december 2020 – 6 C 11.18, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 29 Om een daadwerkelijke rechterlijke bescherming mogelijk te maken, dient de autoriteit die inzage weigert, op plausibele en omstandige wijze aan te tonen dat is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de weigeringsgronden van § 56, lid 2, gelezen in samenhang met § 57, lid 4, BDSG. Een motivering die aan deze vereisten voldoet, volstaat ter rechtvaardiging van de weigering van inzage [beslissing van het HessVGH (Hessische Verwaltungsgerichtshof; hoogste bestuursrechter van de deelstaat Hessen, Duitsland) van 20 oktober 2019 - 10 A 2678/18.Z; over het oude recht, zie beslissing van het HessVGH van 17 april 2018 – 10 A 1991/17]. In dit verband volstaat het niet om de rechtsgrondslag weer te geven of louter te omschrijven [beslissing van het BVerwG van 29 oktober 1982 – 4 B 172/82, [OMISSIS] punt 6; beslissing van het VG Wiesbaden van 26 maart 2021 – 6 K 59/20.WI].
- 30 Het BKA en de onbekende instantie – die alleen een politiedienst kan zijn – leggen het nationale recht dermate ruim uit dat de toe te passen en uit richtlijn (EU) 2016/680 voortvloeiende nationale bepalingen op gespannen voet komen te staan met de wezenlijke inhoud van de rechten en vrijheden van de betrokkene.
- 31 Dienaangaande zij opgemerkt dat de invoer in INPOL kennelijk heeft geleid tot een soort beroepsverbod als gevolg van het zogenoemde veiligheidsonderzoek, waarbij onder meer gegevens uit INPOL in aanmerking zijn genomen. Bijgevolg is inbreuk gemaakt op artikel 15 van het Handvest, waarin is bepaald dat eenieder het recht heeft te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen. Verzoeker kan zich ook niet verweren tegen dit „beroepsverbod”, aangezien hem niet is meegedeeld welke verantwoordelijke instantie „negatieve gegevens” heeft ingevoerd, laat staan welke invoer hem belet het gewenste beroep uit te oefenen. Evenmin kan worden nagegaan of de invoer rechtmatig is.
- 32 De verwijzende rechter kan het bestuurlijk besluit niet daadwerkelijk toetsen, aangezien de voor verwerking verantwoordelijke instantie onder verwijzing naar een nationale wettelijke bepaling ook ten aanzien van de verwijzende rechter weigert om inlichtingen te verstrekken en die rechter niet in staat is om door middel van een inhoudelijke toetsing een daadwerkelijke rechterlijke bescherming te verzekeren. Bovendien heeft de weigering om de voor verwerking verantwoordelijke instantie aan te wijzen tot gevolg dat de mechanismen in de



bestuursrechtelijke procedure, zoals in het onderhavige geval een verplichte interventie, ontbreken. Er bestaat geen nationale wettelijke bepaling op grond waarvan de verwijzende rechter in het geval van een verplichte interventie daarvan kan afzien om redenen van geheimhouding.

- 33 Derhalve is daadwerkelijke rechterlijke bescherming om tweeërlei redenen uitgesloten en is er ook geen sprake van schending van het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op een eerlijk proces.
- 34 In dit verband is de verwijzende rechter van oordeel dat de weigering om de uiteindelijk voor verwerking verantwoordelijke instantie aan te wijzen, in het bijzonder wanneer een begrijpelijke motivering ontbreekt, een te ruime uitlegging van artikel 15 van richtlijn (EU) 2016/680 vormt, die door de nationale wetgever evenwel is toegestaan door de vaststelling van de zeer open regeling in § 57, lid 6, juncto § 56 BDSG, met als gevolg dat de nationale regeling volgens de zeer ruime uitlegging die verweerder daaraan geeft, in strijd is met de artikelen 8, 15, 47, 52 en 54 van het Handvest alsook met de artikelen 14, 15 en 54 van richtlijn (EU) 2016/680.

#### IV.

- 35 De beslissing is niet vatbaar voor hoger beroep.

[OMISSIS]