



Datum van
inontvangstneming

:

20/02/2025

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-5/25 – 1

Zaak C-5/25 [Pilev]ⁱ

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

7 januari 2025

Verwijzende rechter:

Sofiyski gradski sad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 december 2024

Verdachte:

WE

Vervolgende instantie:

Sofiyska gradska prokuratura

BESLISSING

Datum: 23 december 2024

Plaats: Sofia

De Sofiyski gradski sad (rechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) [OMISSIS]

[kamer met drie rechters]

[heeft] ter terechtzitting [...] [OMISSIS] van strafzaak nr. 3169 volgens het register van 2024 het volgende vastgesteld:

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

De procedure valt onder artikel 485 e.v. NPK (Bulgaars wetboek van strafvordering) en artikel 267, tweede alinea, VWEU.

1. De verwijzende rechter heeft moeite om te beoordelen of een nationale wet die de vaststelling van de identiteit van een verdachte in het kader van een bij de rechter aanhangige strafprocedure regelt, verenigbaar is met het Unierecht, en met name met richtlijn 2016/680.

Hij heeft derhalve besloten het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

Unierecht

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, PB L 119/89 van 4 mei 2016 (hierna: „richtlijn 2016/680”)

Nationale wettelijke bepalingen

3. Konstitutsia na Republika Bulgaria (grondwet van de Republiek Bulgarije), DV nr. 56/91, laatste versie DV nr. 66/24

Artikel 31, lid 4, bepaalt:

„De rechten van de verdachte mogen niet verder worden beperkt dan nodig is voor de rechtsbedeling.”

Artikel 32, lid 1, bepaalt:

„Het privéleven van het individu is onschendbaar. Eenieder heeft recht op bescherming tegen onrechtmatige inmenging in het privéleven en het familie- en gezinsleven.”

Artikel 149, lid 1, punt 2, bepaalt:

„De Konstitutsionen sad [grondwettelijk hof] [...] beslist over verzoeken om ongrondwettigverklaring van wetten.”

Artikel 151, lid 2, derde zin, bepaalt:

„De ongrondwettig verklaarde handeling houdt op van toepassing te zijn op de datum waarop de beslissing van kracht wordt.”

4. Nakazatelno-protsesualen kodeks (wetboek van strafvordering, Bulgarije), DV nr. 86 van 28 oktober 2005, laatste versie DV nr. 39/24 (hierna: „NPK”)

4.1. Vaststelling van de identiteit van de verdachte

Overeenkomstig artikel 272, lid 1, NPK stelt de voorzitter van de kamer waarbij de zaak aanhangig is, de identiteit van de verdachte vast. Daartoe moet hij bepaalde omstandigheden met betrekking tot diens persoonlijke situatie vaststellen.

De regeling in artikel 272, lid 1, NPK luidt als volgt:

„De voorzitter controleert de identiteit van de verdachte door hem te vragen naar zijn volledige naam, geboortedatum en -plaats, zijn etnische achtergrond, nationaliteit, woonplaats, opleiding, burgerlijke staat en persoonlijk identificatienummer, alsmede zijn strafblad.”

Dienovereenkomstig zal de voorzitter de verdachte vragen stellen over bovengenoemde omstandigheden en dient de verdachte mondeling te antwoorden door informatie over deze omstandigheden te verstrekken. Dit gebeurt in het openbaar in aanwezigheid van de andere partijen in de procedure en, in voorkomend geval, van het publiek. Aldus zijn alle aanwezige personen op de hoogte van zijn verklaring betreffende de in artikel 272, lid 1, NPK bedoelde informatie.

4.2. Proces-verbaal van de terechtzitting

Artikel 311, lid 1, punt 2, NPK luidt als volgt:

„Het proces-verbaal van de terechtzitting [...] bevat [...] de informatie over de persoon van de verdachte.”

De antwoorden van de verdachte op de vragen betreffende zijn persoonsgegevens moeten worden opgenomen in het proces-verbaal en maken derhalve deel uit van het gerechtelijk dossier. Zij zijn dus toegankelijk voor alle partijen, voor zover zij volledige toegang tot het dossier hebben.

4.3. Informatie van de verdachte over zijn rechten

Na de vaststelling van de identiteit van de verdachte overeenkomstig artikel 272, lid 1, NPK informeert de rechter de verdachte over zijn rechten. Een van deze rechten is het zwijgrecht door weigering te getuigen.

Artikel 274, lid 2, NPK bepaalt:

„[...] de voorzitter informeert de partijen over hun rechten op grond van [de NPK]”.

Artikel 55, lid 1, NPK bepaalt:

„De verdachte heeft de volgende rechten: hem wordt meegedeeld ter zake van welk strafbaar feit en op basis van welk bewijsmateriaal hij in staat van beschuldiging is gesteld; hij heeft het recht om zich al dan niet over de tenlastelegging uit te spreken [...]”.

Artikel 115, lid 4, NPK bepaalt:

„De verdachte heeft het recht om te zwijgen.”

4.4. Bewijsverkrijging

De bewijsverkrijging vindt alleen plaats in het kader van het gerechtelijk onderzoek – deel III van hoofdstuk 20 van de NPK. Het gerechtelijk onderzoek begint met de formele bekendmaking van de tenlastelegging aan de verdachte – artikel 276 NPK. De verdachte wordt vervolgens gehoord en kan, indien hij dat wenst, in het kader daarvan verklaringen afleggen, die bewijskracht hebben – artikel 277, lid 1, juncto artikel 138, lid 3, NPK.

Artikel 276, lid 1, NPK bepaalt:

„Het gerechtelijk onderzoek [...] begint met een verslag waarin de redenen voor de inleiding van de gerechtelijke procedure worden uiteengezet, [...]”.

Artikel 277, lid 1, NPK bepaalt:

„De voorzitter nodigt de verdachte uit zich uit te spreken over de tenlastelegging.”

Artikel 138, lid [2,] NPK bepaalt:

„Vóór het verhoor stelt het bevoegde orgaan de identiteit van de verdachte vast.”

Artikel 138, lid 3, NPK bepaalt:

„Het verhoor van de verdachte begint met de vraag of hij de tenlastelegging begrijpt; indien hij dat wenst, wordt hij vervolgens verzocht in zijn eigen bewoordingen al hetgeen hij met betrekking tot de strafzaak weet, uiteen te zetten.”

4.5. Conclusie over de vaststelling van de identiteit volgens de NPK:

De informatie die door de verdachte is verstrekt tijdens de verificatie van zijn identiteit in overeenstemming met artikel 272, lid 1, NPK is geen bewijs, omdat:

- 1) deze informatie duidelijk moet worden onderscheiden van het verhoor van de verdachte en de in het kader daarvan afgelegde verklaringen – artikel 272, lid 1, en artikel 277, lid 1, alsmede artikel 138, leden 2 en 3, NPK;

- 2) het verhoor wordt verricht bij een verdachte wiens identiteit reeds is vastgesteld, en de door de verdachte overeenkomstig artikel 272, lid 1, NPK verstrekte informatie juist dient om zijn identiteit vast te stellen;
- 3) het verhoor plaatsvindt nadat de verdachte over zijn rechten is geïnformeerd – artikel 274, lid 2, NPK, met inbegrip van zijn recht om verklaringen af te leggen of te weigeren – artikel 55, lid 1, NPK, en nadat hij op de hoogte is gesteld van het hem ten laste gelegde feit waarover hij kan getuigen – artikel 276, lid 1, en artikel 277, lid 1, NPK, waarbij de vaststelling van de identiteit vooraf plaatsvindt en een voorwaarde is voor het daaropvolgende verhoor;
- 4 De verdachte heeft het recht om te zwijgen – artikel 115, lid 4, NPK, maar niet het recht om te weigeren vragen over zijn identiteit te beantwoorden – artikel 272, lid 1, NPK.

Hieruit volgt dat de door de verdachte verstrekte informatie geen bewijskracht heeft bij de vaststelling van de identiteit overeenkomstig artikel 272, lid 1, NPK. Zij dienen uitsluitend om de identiteit vast te stellen van de persoon die is verschenen, dat wil zeggen of deze persoon de verdachte is die in de tenlastelegging wordt genoemd.

5. Zakon za grazhdanskata registratsia (wet op het register van de burgerlijke staat, hierna: „ZGR”), DV nr. 67/99, laatste versie DV nr. 85/24

In deze wet is vastgelegd welke gegevens betrekking hebben op de identiteit van een natuurlijk persoon.

Artikel 8, lid 1, ZGR bepaalt:

„De belangrijkste gegevens over de burgerlijke staat zijn:

1. naam;
2. geboortedatum – dag, maand, jaar en geboorteplaats;
3. geslacht;
4. nationaliteit;
5. persoonlijk identificatienummer.”

Naam, nationaliteit en persoonlijk identificatienummer worden nader geregeld in de artikelen 9 tot en met 11.

6. Zakon za balgarskite lichni dokumenti (wet op de Bulgaarse identiteitsdocumenten, hierna: „ZBLD”), DV nr. 93/99, laatste versie DV 67/23

In deze wet is vastgelegd welke gegevens uit het register van de burgerlijke stand kunnen worden opgenomen in de identiteitsdocumenten en ter kennis van de autoriteiten kunnen worden gebracht met het oog op de vaststelling van de identiteit van een natuurlijke persoon.

Artikel 3, lid 1, ZBLD bepaalt:

„Identiteitsdocumenten certificeren de identiteit en, in voorkomend geval, de nationaliteit aan de hand van de daarin vermelde gegevens.”

Artikel 6 ZBLD bepaalt:

„Bulgaarse onderdanen zijn verplicht zich te identificeren op verzoek van de bij wet aangewezen bevoegde overheidsfunctionarissen.”

Artikel 16, lid 1, ZBLD bepaalt:

„De Bulgaarse identiteitsdocumenten bevatten de volgende verplichte persoonsgegevens:

1. naam;
2. geboortedatum;
3. persoonlijk identificatienummer (identificatienummer of buitenlands identificatienummer)
4. geslacht;
5. nationaliteit.”

7. Zakon za sadebnata vlast (wet betreffende het justitiële stelsel, hierna: „ZSVI”), DV nr. 64/07, laatste versie DV nr. 67/24

Deze wet biedt bescherming tegen discriminatie op grond van etnische achtergrond.

Artikel 8, lid 2, ZSVI bepaalt:

„Bij de uitoefening van rechterlijke taken [...] mogen geen rechten worden beperkt of voordelen worden toegekend op grond van de [...] etnische achtergrond [...].”

8. Zakon za zashtita na lichnite dannii (wet inzake de bescherming van persoonsgegevens, hierna: „ZZLD”), DV 1/02, laatste versie DV nr. 70/24

Deze wet strekt tot omzetting van richtlijn 2016/680 overeenkomstig § 1a [van de aanvullende bepalingen] van deze wet.

8.1. Inhoud van de wet met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens van verdachten in strafprocedures

Deze wet stelt specifieke regels vast voor de verwerking van persoonsgegevens voor strafvervolgingsdoeleinden – artikel 42 e.v. ZZLD, met dien verstande dat de gegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden overeenkomstig artikel 45, lid 1, punt 2, ZZLD moeten worden verzameld; overeenkomstig punt 3 moeten de gegevens toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, zijn. Deze voorschriften blijken ook uit artikel 49 ZZLD. Volgens artikel 51, lid 1, ZZLD is de verwerking van persoonsgegevens waaruit etnische afkomst blijkt, alleen toegestaan indien dit absoluut noodzakelijk is en aan aanvullende voorwaarden is voldaan.

8.2. Bewoordingen van de wet

§ 1a bepaalt:

„Bij deze wet [...] worden de vereisten omgezet 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 L 119/89 van 4 mei 2016).

Artikel 42, lid 1, bepaalt:

„De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de bevoegde autoriteiten met het oog op de [...] vervolging van strafbare feiten [...].”

Artikel 45, lid 1, bepaalt:

„Bij de verwerking van persoonsgegevens voor de in artikel 42, lid 1, bedoelde doeleinden moeten de persoonsgegevens:

1. rechtmatig en eerlijk worden verwerkt;
2. voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden worden verzameld en niet op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt;
3. toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, zijn”.

Artikel 49 bepaalt:

„De verwerking van persoonsgegevens is rechtmatig wanneer deze noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de bevoegde autoriteit voor de in artikel 42, lid 1, genoemde doeleinden en is voorzien in het recht van de Europese Unie of in een wet waarin de doeleinden van de verwerking en de categorieën te verwerken persoonsgegevens zijn vastgesteld.”

Artikel 5[1], lid 1, bepaalt:

„De verwerking van persoonsgegevens waaruit etnische afkomst blijkt, is toegestaan wanneer dit strikt noodzakelijk is en er passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene bestaan en dit in het recht van de Europese Unie of in het recht van de Republiek Bulgarije is voorzien.”

9. Zakon za normativnite aktove (wet inzake normatieve handelingen, hierna: „ZNA”), DV nr. 27/73, laatste versie DV 34/16

Artikel 4, lid 1, ZNA bepaalt: „Een wetboek is een normatieve handeling die in het publiekrecht de betrekkingen regelt die het voorwerp zijn van een volledige tak of een afzonderlijk onderdeel van het rechtstelsel.”

Artikel 9, lid 1, ZNA bepaalt: „De bepalingen van normatieve handelingen moeten zijn gesteld in de algemeen gebruikelijke Bulgaarse taal, beknopt, nauwkeurig en duidelijk.”

Artikel 46, lid 1, ZNA bepaalt: „De bepalingen van normatieve handelingen worden strikt toegepast en bij gebrek aan duidelijkheid worden zij uitgelegd in de zin die het best overeenkomt met de overige bepalingen, het doel van de uitgelegde handeling en de algemene beginselen van Bulgaars recht.”

10. Verhouding tussen deze wetten

Bij de beoordeling van deze verhouding moet rekening worden gehouden met het feit dat van al deze bepalingen alleen artikel 272, lid 1, NPK betrekking heeft op de vaststelling van de identiteit van de verdachte, terwijl de andere wetten dit doel niet nastreven.

10.1. Verhouding tussen artikel 272, lid 1, NPK en de grondwet

Volgens de verwijzende rechter is artikel 272, lid 1, NPK in strijd met artikel 31, lid 4, en artikel 32, lid 1, van de grondwet. Om die reden heeft hij op 5 juli 2024 in het onderhavige hoofdgeding de Konstitutsionen sad (grondwettelijk hof, Bulgarije) verzocht om deze schending vast te stellen.

Bij beslissing nr. 13 van 26 november 2024 in zaak nr. 27/24 heeft het grondwettelijk hof geoordeeld dat het verzoek een gebrek vertoonde, namelijk dat hoofdstuk 8 van de wet inzake de bescherming van persoonsgegevens, waarbij richtlijn 2016/680 is omgezet, niet in aanmerking is genomen; de naleving van de uit artikel 272, lid 1, NPK voortvloeiende verplichtingen is een kwestie van

toepassing van het recht. Dit verzoek werd derhalve zonder antwoord ten gronde afgewezen.

De verwijzende rechter geeft aan dat hij in zijn verzoek aan het grondwettelijk hof rekening had gehouden met de regeling van de ZZLD en had vastgesteld dat deze regeling algemeen was en dus niet kon uitsluiten dat de bijzondere regeling van artikel 272, lid 1, NPK van toepassing was. Hij stelt verder vast dat de toepassing van het recht erin bestaat de wet volgens zijn strikte betekenis wordt toegepast – artikel 46, lid 1, ZNA – en dat deze betekenis duidelijk blijkt uit de precieze en concrete bewoordingen van de bepaling – artikel 9, lid 1, ZNA. Het zou dus niet rechtmatig zijn om artikel 272, lid 1, NPK, dat een duidelijke formulering in een bijzondere wet vormt die uitputtende regels op een bepaald gebied bevat (voor zover de NPK een wetboek is) en die specifiek uitsluitend betrekking heeft op de vaststelling van de identiteit van de verdachte, misleidend en strikt uit te leggen, teneinde te voldoen aan de in een algemene wet (te weten artikel 45, lid 1, punt 3, artikel 49 en artikel [51], lid 1, ZZLD) algemeen en abstract geformuleerde eisen met betrekking tot de noodzakelijkheid.

Hoewel de verwijzende rechter van oordeel is dat artikel 272, lid 1, NPK in strijd is met artikel 31, lid 4, en artikel 32, lid 1, van de grondwet, is hij niet bevoegd om deze schending vast te stellen en artikel 272, lid 1, NPK buiten toepassing te laten wat de betwiste delen betreft. Deze bevoegdheid is voorbehouden aan het grondwettelijk hof – artikel 151, lid 2, derde zin, van de grondwet. Het grondwettelijk hof weigert echter de kwestie te onderzoeken.

Grondwettelijke redenen staan derhalve niet in de weg aan de toepassing van artikel 272, lid 1, NPK.

10.2. Verhouding tussen artikel 272, lid 1, NPK enerzijds en ZGR en ZBLD anderzijds

Artikel 272, lid 1, NPK bevat een specifieke regeling betreffende de identiteit van de verdachte, die betrekking heeft op een groot aantal omstandigheden. Artikel 8, lid 1, ZGR en artikel 16, lid 1, ZBLD bevatten daarentegen algemeen toepasselijke regels betreffende de identiteit van een persoon in de omgang met een vertegenwoordiger van de overheid of met andere personen. Bijgevolg moet juist artikel 272, lid 1, NPK, als bijzondere wet, worden toegepast om de identiteit van de verdachte vast te stellen, en niet de bepalingen van de twee andere wetten.

Ten slotte kunnen de bepalingen van artikel 8, lid 1, ZGR en artikel 6 ZBLD niet als grondslag dienen voor de vaststelling van de identiteit van de verdachte. Dit is alleen mogelijk op grond van artikel 272, lid 1, NPK.

10.3. Artikel 272, lid 1, NPK en ZZLD

Artikel 272, lid 1, NPK bevat een specifieke regeling met betrekking tot de identiteit van de verdachte, terwijl de ZZLD hierin niet voorziet. De ZZLD is een algemene wet die de bescherming van de persoonsgegevens van verdachten

waarborgt en die dus slechts van toepassing is voor zover de NPK dienaangaande geen uitdrukkelijke regeling bevat.

Met de vaststelling van de bepalingen van de ZZLD (DV nr. 17/19) heeft de nationale wetgever artikel 272, lid 1, NPK niet gewijzigd, dat wil zeggen dat hij er niet van uitging dat er een tegenstrijdigheid bestond tussen de bestaande en de nieuwe regeling. Deze beoordeling door de wetgever kan niet worden herzien door de verwijzende rechter. Volgens de nationale uitleggingsregels moet in het geval van collisie tussen een specifieke bepaling van een wetboek en een algemene bepaling van een wet voorrang worden gegeven aan de specifieke bepaling.

Bijgevolg kunnen artikel 45, lid 1, punt 3, artikel 49 en artikel [51], lid 1, ZZLD niet als grondslag dienen voor een gedeeltelijke niet-toepassing van artikel 272, lid 1, NPK.

Volgens de verwijzende rechter heeft de Bulgaarse wetgever de bepalingen van richtlijn 2016/680 eenvoudigweg overgenomen in de ZZLD, zonder te trachten de betekenis ervan te begrijpen en de toepasselijke procedures in verband met de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het strafproces dienovereenkomstig te wijzigen.

Feiten

11. Bij de verwijzende rechter is een tenlastelegging ingediend door de Sofiyska gradska prokuratura (openbaar ministerie van de stad Sofia), waarin een natuurlijke persoon ervan wordt beschuldigd op 6 september 2023 in Sofia politieagenten te hebben omgekocht teneinde de vaststelling van een administratieve overtreding, te weten het besturen van een motorvoertuig zonder rijbewijs, te omzeilen terwijl hij tegelijkertijd ter plaatse het beroep van taxichauffeur uitoefende zonder in het bezit te zijn van de vereiste vergunning. De eerste handeling valt onder artikel 304a juncto artikel 304, lid 1, NK [Nakazatelen Kodeks, wetboek van strafrecht] en de tweede onder artikel 324, lid 1, NK.

12. Op de eerste zitting, die plaatsvond op 5 juli 2024, zijn een vertegenwoordiger van het openbaar ministerie van de stad Sofia, de verdachte en zijn raadsman verschenen. De rechter heeft de procedure ingeleid. Op dat moment diende de voorzitter van de kamer overeenkomstig artikel 272, lid 1, NPK de identiteit van de verdachte vast te stellen en hem te ondervragen over de in die bepaling genoemde omstandigheden.

13. Aan de hand van het door de verdachte overgelegde identiteitsbewijs heeft de voorzitter van de kamer zich ervan vergewist dat de persoon die voor hem was verschenen, de in de tenlastelegging als verdachte genoemde persoon was. Hij heeft de verdachte echter niet de vragen gesteld over zijn identiteit, als bedoeld in artikel 272, lid 1, NPK, en de behandeling van de zaak werd geschorst.

14. Het grondwettelijk hof werd verzocht vast te stellen dat artikel 272, lid 1, NPK onverenigbaar is met artikel 31, lid 4, en artikel 32, lid 1, van de grondwet. Aangezien het grondwettelijk hof heeft geweigerd ten gronde uitspraak te doen (zie punt 10.1 hierboven), heeft de verwijzende rechter besloten zich tot het Hof van Justitie van de Europese Unie te wenden.

15. Prejudiciële vraag:

Is een nationale wettelijke regeling – artikel 272, lid 1, NPK – die bepaalt dat voor de vaststelling van de identiteit van de verdachte zijn persoonsgegevens betreffende geboorteplaats, etnische achtergrond, nationaliteit, woonplaats, opleiding, burgerlijke staat en strafblad worden verwerkt (verzameld, vastgelegd en opgeslagen) verenigbaar met artikel 4, lid 1, onder [c)], artikel 8, lid 1, en artikel 10, lid 1, van richtlijn 2016/680 indien de aldus verzamelde persoonsgegevens op geen enkele wijze noodzakelijk zijn voor de doeleinden van de strafprocedure?

Motivering van de verwijzingsbeslissing

Algemeen

16. De strafprocedure in het kader waarvan het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend, valt binnen de werkingssfeer van artikel 1, lid 1, van richtlijn 2016/680, voor zover het gaat om de gerechtelijke fase van de strafprocedure die op verzoek van het openbaar ministerie is ingeleid met het oog op de strafrechtelijke vervolging van strafbare feiten waarvan de verdachte wordt beschuldigd.

17. De door de verwijzende rechter te verrichten handelingen, te weten het ondervragen van de verdachte over de in artikel 272, lid 1, NPK genoemde omstandigheden, vormen een verwerking van persoonsgegevens. Dit is het geval voor zover deze omstandigheden rechtstreeks betrekking hebben op de identiteit van de verdachte en hem rechtstreeks identificeren, zodat zij persoonsgegevens zijn in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 2016/680, en deze maatregelen naar hun aard het verzamelen (door ondervraging en beantwoording), de vastlegging (in het proces-verbaal) en de opslag (in het gerechtelijk dossier) van persoonsgegevens vormen, hetgeen een verwerking is in de zin van artikel 3, punt 2, van richtlijn 2016/680.

Bovenmatigheid

18. In richtlijn 2016/680 is bepaald dat het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens noodzakelijk moet zijn. Volgens artikel 4, lid 1, onder c), mag deze verzameling en verwerking „niet bovenmatig [zijn]”; volgens artikel 8, lid 1, zorgen de lidstaten ervoor dat verwerking alleen rechtmatig is indien en voor zover die verwerking „noodzakelijk is voor de uitvoering [...] van een taak”

waarvoor de verwijzende rechter verantwoordelijk is, waarbij volgens artikel 10, lid 1, de verwerking van persoonsgegevens waaruit de etnische afkomst blijkt, slechts is toegelaten wanneer de verwerking „strikt noodzakelijk” is.

19. Volgens het nationale recht moet de rechter die bevoegd is voor de strafprocedure tegen de verdachte, vaststellen dat de persoon die voor hem is verschenen, concreet de persoon is die in de tenlastelegging wordt genoemd. Dit is het doel van de vaststelling van de identiteit als bedoeld in artikel 272, lid 1, NPK. Vervolgens wordt de verdere procedure ingeleid, die kan eindigen met een beslissing ten gronde. Bijgevolg worden met het verzamelen van persoonsgegevens door middel van een ondervraging op grond van artikel 272, lid 1, NPK en de verwerking ervan door vastlegging in het proces-verbaal en de opslag ervan in het gerechtelijk dossier welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden nagestreefd in de zin van artikel 4, lid 1, onder b), van richtlijn 2016/680.

20. De verwijzende rechter geeft aan dat hij de verdachte met voldoende zekerheid kan identificeren door zijn identiteitsbewijs, die alle noodzakelijke geïndividualiseerde gegevens bevat, te raadplegen (zie punt 6 hierboven). Dat is precies wat tijdens de eerste terechtzitting is gebeurd (zie punt 13 hierboven).

21. Hij stelt echter ook vast dat de ondervraging met betrekking tot de identificatiegegevens als bedoeld in artikel 272, lid 1, NPK ook nuttig is om de zekerheid te vergroten dat de verschenen persoon met zijn antwoorden bevestigt dat hij de verdachte is (en dat er geen buitenlandse of vervalste identiteitsdocumenten worden voorgelegd). Het volstaat echter om te vragen naar de omstandigheden die voldoende zijn om de persoon te identificeren, namelijk de volledige naam, de geboortedatum en het persoonlijke identificatienummer.

22. De cumulatieve verificatie – van het identiteitsdocument en door ondervraging over deze informatie – is volstrekt voldoende om volledige zekerheid te verkrijgen dat de persoon tegen wie de tenlastelegging is gericht, concreet voor de verwijzende rechter is verschenen.

23. Het voorwerp van het onderhavige verzoek is de vraag of de verwijzende rechter – als hij vraagt naar de overige in artikel 272, lid 1, NPK genoemde informatie en de antwoorden vastlegt in het proces-verbaal – het vereiste van richtlijn 2016/680 betreffende de noodzakelijkheid van de verwerking van persoonsgegevens zou schenden.

Het gaat om de volgende overige informatie: geboorteplaats, etnische achtergrond, nationaliteit, woonplaats, opleiding, burgerlijke staat, strafblad.

24. Deze informatie is niet nodig voor de betrouwbare en volledige identificatie van de verdachte. Het stellen van vragen hierover gaat verder dan nodig is om het door artikel 272, lid 1, NPK nagestreefde doel te bereiken, namelijk het vaststellen van de identiteit van de verdachte.

Gebruik van de in artikel 272, lid 1, NPK bedoelde gegevens voor andere doeleinden

25. De verwijzende rechter merkt op dat een deel van de in artikel 272, lid 1, NPK bedoelde persoonsgegevens voor andere doeleinden kan worden gebruikt.

26. De vaststelling van de woonplaats kan bijvoorbeeld van belang zijn voor het huidige adres waar de verdachte moet worden opgeroepen. Aangezien de verdachte echter reeds voor de terechtzitting was opgeroepen op het door hem opgegeven adres, volstaat het hem te wijzen op de noodzaak om de rechter in kennis te stellen van elke verandering van woonplaats, zonder dat hij opnieuw hoeft te worden gevraagd naar zijn woonplaats.

27. Het strafblad van de verdachte kan ook relevant zijn voor de vaststelling van recidive of voor de individuele strafbepaling. Ook de opleiding en de burgerlijke staat kunnen van invloed zijn op de individuele strafbepaling. De nationaliteit en ook de woonplaats kunnen van invloed zijn op de overdracht van de straf naar een andere staat.

28. Deze andere doeleinden verschillen echter van het vaststellen van de identiteit van de verdachte. Het is goed om deze vast te stellen in het kader van het gerechtelijk onderzoek volgens de daarvoor voorziene procedures. Volgens het nationale recht mogen zij immers niet worden vastgesteld buiten het gerechtelijk onderzoek, dat wil zeggen voordat het gerechtelijk onderzoek begint, en niet zonder de verdachte te informeren over zijn zwijgrecht (zie punt 4.5. hierboven).

29. Ook is het ondervragen van de verdachte en het vastleggen van zijn antwoorden niet voldoende om deze omstandigheden op betrouwbare wijze vast te stellen. Het strafblad wordt vastgesteld aan de hand van de officiële registers van veroordeelde personen, met inbegrip van het opvragen van kopieën van dossiers met betrekking tot procedures die tot strafrechtelijke veroordelingen hebben geleid; de burgerlijke staat wordt vastgesteld door middel van een verzoek aan de burgerlijke stand of door afschriften van officiële documenten zoals de huwelijksakte (voor echtgenoten) of een geboorteakte (met volledige naam en persoonlijk identificatienummer van het kind en zijn ouders); de opleiding wordt aangetoond door overlegging van documenten waaruit blijkt dat een opleiding is voltooid; de woonplaats wordt vastgesteld op basis van een administratieve inschrijving in een bepaalde woonplaats.

30. Bovendien staat naar nationaal recht vast dat informatie die bekend wordt bij de vaststelling van de identiteit van de verschenen persoon, niet mag worden gebruikt bij de beslissing ten gronde. Zuiver formeel gezien stelt de rechter om te beginnen de identiteit vast van de persoon die voor hem verschijnt, en informeert hij deze pas daarna over zijn rechten, met inbegrip van het zwijgrecht. Bijgevolg kunnen zijn verklaringen over de vragen naar zijn etnische achtergrond, zijn strafblad en zijn burgerlijke staat en opleiding, alsook elke andere verklaring, geen bewijskracht hebben (zie punt 4.5. hierboven).

Conclusie

31. Om die redenen vraagt de verwijzende rechter zich af of artikel 272, lid 1, NPK voldoet aan het vereiste van artikel 4, lid 1, onder c), van richtlijn 2016/680 dat het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens niet bovenmatig mag zijn in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. De twijfels vloeien voort uit het feit dat het nationale recht de verdachte verplicht om een groot aantal persoonsgegevens (waaronder geboorteplaats, etnische achtergrond, nationaliteit, woonplaats, opleiding, burgerlijke staat en strafblad) openbaar te maken teneinde zijn identiteit vast te stellen, die evenwel op geen enkele wijze noodzakelijk zijn voor de strafprocedure, aangezien zij niet kunnen bijdragen tot de vaststelling van zijn identiteit en niet kunnen worden gebruikt voor de beslissing ten gronde.

32. Het is ook de vraag of de nationale regeling verenigbaar is met artikel 8, lid 1, van richtlijn 2016/680, op grond waarvan de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk moet zijn voor de uitvoering van de taak van de bevoegde autoriteit met het oog op de in artikel 1, lid 1, van richtlijn 2016/680 bedoelde doeleinden. In casu is de verwijzende rechter, die een bevoegde autoriteit in de zin van artikel 3, lid 1, punt 7, onder a), van richtlijn 2016/680 is, belast met het voeren van de gerechtelijke procedure in het kader van de strafvervolgning op grond van een door het openbaar ministerie uitgebrachte tenlastelegging. Voor de uitvoering van deze taak is het noodzakelijk de identiteit van de verschenen persoon officieel vast te stellen, en in het bijzonder of het gaat om de verdachte tegen wie de tenlastelegging is gericht. Om zijn identiteit vast te stellen is het echter niet noodzakelijk om bepaalde in de wet voorziene omstandigheden – artikel 272, lid 1, NPK – vast te stellen, zoals geboorteplaats, etnische achtergrond, nationaliteit, woonplaats, opleiding, burgerlijke staat en strafblad. De verwerking van deze persoonsgegevens in de vorm van het verzamelen en vastleggen ervan in het proces-verbaal en de daaropvolgende opslag ervan in het gerechtelijk dossier gaat verder dan wat nodig is voor de doeleinden van de strafprocedure.

33. Ten slotte is het twijfelachtig of de nationale regeling van artikel 272, lid 1, NPK, die ook informatie over de etnische achtergrond van de verdachte verlangt, verenigbaar is met artikel 10 van de richtlijn, aangezien de etnische afkomst uit deze persoonsgegevens blijkt.

Het nationale recht staat geen onderscheid toe tussen personen op grond van hun etnische afkomst, artikel 8, lid 2, ZSVI (zie punt 7 hierboven). Hieruit volgt dat de in artikel 272, lid 1, NPK voorziene vaststelling van de etnische achtergrond van de verdachte overbodig lijkt in het licht van het verbod om de aldus verkregen gegevens op enigerlei wijze te gebruiken, zelfs niet voor de identificatie van de verdachte. Zoals reeds aangegeven (zie punten 5 en 6 hierboven), wordt de identiteit van personen naar nationaal recht vastgesteld aan de hand van een geheel van omstandigheden, waar de etnische achtergrond niet onder valt.

Bijzonder verzoek

34. In het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof van Justitie van de Europese Unie bepalen de nationale rechterlijke instanties op eigen verantwoordelijkheid welk nationaal recht van toepassing is. Daarom „[moet] een prejudiciële verwijzing [...] worden onderzocht in het licht van de uitlegging die de verwijzende rechter aan dit nationale recht heeft gegeven” – arrest van 13 juni 2024 in zaak C-229/23, ECLI:EU:C:2024:505.

35. In het kader van het onderhavige verzoek is het nationale recht onderzocht, met als resultaat dat de meeste van de in artikel 272, lid 1, NPK genoemde omstandigheden geenszins noodzakelijk zijn. Deze duidelijkheid komt ook tot uitdrukking in de prejudiciële vraag. Aangezien richtlijn 2016/680 vereist dat het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens noodzakelijk moet zijn, moet het Hof van Justitie van de Europese Unie, op basis van de vaststellingen van de verwijzende rechter dat artikel 272, lid 1, NPK voorziet in het verzamelen van persoonsgegevens die geenszins noodzakelijk zijn, automatisch vaststellen dat deze bepaling onverenigbaar is met de richtlijn.

36. Dit doet het vermoeden ontstaan dat de verwijzende rechter het nationale recht onjuist en misleidend heeft voorgesteld; het vermoeden dat met de vaststelling van een groot aantal omstandigheden overeenkomstig artikel 272, lid 1, NPK in werkelijkheid een bepaald doel wordt nagestreefd en dat deze omstandigheden vanuit een bepaald oogpunt noodzakelijk blijken voor het voeren van de strafprocedure. Dit vermoeden berust op de veronderstelling dat er in een lidstaat geen wettelijke regeling kan bestaan die voorziet in een massale verwerking van omvangrijke persoonsgegevens – die geen enkel doel dient.

37. Juist om die reden heeft de verwijzende rechter besloten zich eerst tot het grondwettelijk hof te wenden. Dit hof kan in het kader van zijn bevoegdheid een eigen onderzoek van het nationale recht verrichten, zonder gebonden te zijn aan de uitlegging van de verzoekende rechter. Zo heeft het grondwettelijk hof in zijn arrest nr. 10 van 15 juli 2014 in zaak nr. 4/14 geoordeeld dat wanneer een wet bepaalt dat eilanden publiek eigendom van de staat zijn, dit in werkelijkheid slechts bepaalde, maar niet alle eilanden betreft; evenzo heeft het hof in arrest nr. 8 van 5 december 2023 in zaak nr. 21/22 geoordeeld dat de wettelijke voorwaarde „als verdachte vermeld” aldus moet worden begrepen dat daaronder ook valt de kennisgeving aan een persoon dat hij als verdachte wordt vermeld.

38. Helaas heeft het grondwettelijk hof in het hoofdgeding het verzoek afgewezen en geen bindende uitlegging gegeven aan artikel 272, lid 1, NPK.

39. In dit verband richt de verwijzende rechter het volgende verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie: voor het geval dat de Bulgaarse regering, het Bulgaarse openbaar ministerie of de verdediging van de verdachte, als partij in de prejudiciële procedure, hun eigen analyse van het bepaalde in artikel 272, lid 1, NPK indienen, die kwalitatief verschilt van die in het verzoek om een prejudiciële beslissing, zou het Hof van Justitie de verwijzende rechter in de gelegenheid

moeten stellen te onderzoeken of hij zijn uitlegging van die bepaling zou moeten wijzigen.

Om bovenstaande redenen heeft de rechter

ALS VOLGT BESLIST:

De boven in punt 15 genoemde vraag zal worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie MET HET VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING.

Tegen deze beslissing kan geen hogere voorziening worden ingesteld.