



Datum van
inontvangstneming

:

25/09/2024

Zaak C-541/24 [Naltov]ⁱ**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:**

9 augustus 2024

Verwijzende rechter:

Sofiyski rayonen sad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 augustus 2024

Verzoeker:

SQ

Rechtsprekende instantie:Sofiyski rayonen sad

Voorwerp van het hoofdgeding

De onderhavige procedure vindt haar oorsprong in het verzoek van een advocaat om inzage in de stukken van een bij de verwijzende rechter aanhangige zaak, zonder dat hij gemachtigde van een der partijen of zelf partij bij die zaak is.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Het krachtens artikel 267 VWEU ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing betreft het recht van iedere advocaat op onbeperkte inzage in de stukken van iedere rechtszaak, zoals dat is neergelegd in het Bulgaarse recht. De verwijzende rechter vraagt zich af of dit recht verenigbaar is met het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en 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

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

95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming; hierna: „AVG”). Voorts verzoekt hij het Hof om vast te stellen of er voor het verlenen van inzage in de stukken van een zaak aan een persoon die gemachtigde van een der partijen noch zelf partij bij die zaak is, steeds een legitiem belang moet worden aangetoond, of de inwilliging door de rechter van het verzoek om inzage in de stukken in dergelijke gevallen steeds de toestemming van alle partijen vereist en of het buiten toepassing laten door de rechter van de ter zake geldende regeling, die naar zijn mening in strijd is met het Unierecht, aanleiding kan geven tot het inleiden van een tuchtprocedure tegen deze rechter.

Prejudiciële vragen

1. Moet artikel 47 van het Handvest, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 8 ervan en de AVG, aldus worden uitgelegd dat aan een advocaat die in een bepaalde zaak geen der partijen vertegenwoordigt, alleen al op grond van zijn hoedanigheid van advocaat onbeperkte inzage in de stukken van die zaak kan worden verleend?
2. Moet artikel 47 van het Handvest, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 8 ervan en de AVG, aldus worden uitgelegd dat een persoon die in een bepaalde zaak partij noch advocaat van een partij is, steeds een legitiem belang moet aantonen om inzage in de stukken van die zaak te verkrijgen?
3. Moet artikel 47 van het Handvest, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 8 ervan en artikel 6, lid 1, onder a), AVG aldus worden uitgelegd dat de toestemming van alle partijen bij een zaak steeds vereist is om aan een persoon die in deze zaak partij noch advocaat van een partij is, inzage in de stukken van die zaak te verlenen?
4. Moeten artikel 47 van het Handvest en artikel 19 VEU aldus worden uitgelegd dat een tuchtprocedure kan worden ingeleid tegen de rechter die aan een persoon die in een bepaalde zaak partij noch advocaat van een partij is, inzage in de stukken van die zaak heeft verleend:
 - a) voordat een bepaling van nationaal recht in strijd met het Unierecht is verklaard, of
 - b) nadat een bepaling van nationaal recht in strijd met het Unierecht is verklaard?
5. Moeten artikel 47 van het Handvest en artikel 19 VEU aldus worden uitgelegd dat een nationale rechter mag weigeren gevolg te geven aan de instructies van een andere nationale rechter die de wettigheid toetst van een administratieve handeling, die bepalend is voor het verloop en de afdoening van de aanhangige procedure bij de eerstgenoemde nationale rechter, wanneer deze rechter twijfel koestert over de verenigbaarheid van een

nationale regeling met het Unierecht en van mening is dat de bestreden administratieve handeling verenigbaar is met het Unierecht?

6. Moet artikel 19, lid 1, VEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest (vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter), aldus worden uitgelegd dat alle rechters in de Europese Unie gehouden zijn tot naleving van gemeenschappelijke en geharmoniseerde ethische minimumgedragsnormen, en met name van het beginsel van gegevensbescherming (vertrouwelijkheid en beroepsgeheim)?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en internationale rechtsteksten

Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 19

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 7, 8 en 47

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), overweging 20, artikel 6, lid 1, en artikel 23, lid 1, onder f)

Gedragscode voor Europese advocaten, regel 2.3 („Het beroepsgeheim”)

Bangalore principles of judicial ethics (Beginselen van Bangalore inzake gerechtelijke beroepsethiek), vierde waarde („Waardigheid”)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht en nationale rechtsteksten

Zakon za advokaturata (wet op de advocatuur), artikel 31, lid 1, en artikel 45

Pravilnik za administratsiata na sadilishtata (reglement procesvoering in administratieve zaken), artikel 5, lid 1, punt 1, artikel 6, lid 1, artikel 77 en artikel 78, lid 1

Etichen kodeks na advokata (ethische beroepscode voor advocaten), artikel 5 („Vertrouwelijkheid”)

Kodeks za etichno povedenie na bulgarskite sadii (gedragscode voor Bulgaarse rechters), regel 8 („Gedragsregels voortvloeiend uit het vertrouwelijkheidsbeginsel”)

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 Aan het hoofdgeding ligt een vordering ten grondslag die is ingesteld door vier van de in totaal achttien erfgenamen van een onroerend goed (perceel grond) aan wie de eigendomsrechten in het tijdvak van 1945 tot 1989 waren ontnomen ten gunste van de overheid. De vordering is gericht tegen de administratieve handeling waarbij de teruggave van het onroerend goed is geweigerd. Verweerster is de administratieve overheid die de administratieve handeling heeft vastgesteld. De overige veertien erfgenamen zijn toegelaten als interveniënten.
- 2 Tegelijkertijd is er bij de Apelativen sad - Sofia (rechter in tweede aanleg Sofia, Bulgarije) een civiele procedure in hoger beroep aanhangig over het eigendomsrecht op dit onroerend goed. Verzoekende partijen in deze zaak zijn SQ en een aantal verzoekers in het bij de verwijzende rechter aanhangige hoofdgeding. Genoemde verzoekers hebben deze appelrechter verzocht om de behandeling van de zaak in hoger beroep te schorsen in afwachting van de uitspraak van de verwijzende rechter, aangezien zij van mening zijn dat de beslissing van de verwijzende rechter op de bij hem aanhangige zaak van doorslaggevend belang is. De appelrechter heeft SQ in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te maken over dit schorsingsverzoek.
- 3 Met het oog daarop wenste de advocaat van SQ inzage te krijgen in de stukken van de bij de verwijzende rechter aanhangige zaak. Aangezien echter SQ noch zijn advocaat partij zijn bij deze zaak, heeft deze advocaat bij beschikking van de „Rechtspfleger”¹ een verzoek tot inzage in de stukken ingediend. Tegen deze beschikking is thans een vordering tot onwettigverklaring bij een andere rechter aanhangig.
- 4 Ter openbare terechtzitting van 30 juli 2024 heeft de verwijzende rechter de verschenen partijen gevraagd of zij ermee instemden om de advocaat van SQ inzage te verlenen in de stukken van het hoofdgeding. De verschenen partijen hebben daarmee ingestemd, de overige partijen hebben niet gereageerd. De advocaten van de verschenen partijen zijn het erover eens dat aan iedere advocaat in iedere zaak onbeperkte inzage in de stukken moet worden verleend, ongeacht of hij in die zaak een partij vertegenwoordigt dan wel zelf partij daarbij is.

Korte uiteenzetting van de nationale regeling inzake de inzage in processtukken door advocaten

- 5 Volgens artikel 31, lid 1, van de Zakon za advokaturata (wet op de advocatuur, hierna: „ZA”) verkrijgen advocaten alleen al op grond van hun hoedanigheid van advocaat, die zij bewijzen door overlegging van een door de Vissh advokatski savet (hoge raad voor de advocatuur) afgegeven legitimatiebewijs, onbeperkte

¹ Noot van de vertaler: gerechtelijk ambtenaar die een aantal taken in opdracht en onder het gezag van de verwijzende rechter uitoefent.

inzage in de processtukken bij rechtbanken, onderzoeksautoriteiten, administratieve autoriteiten en andere overheidsinstanties en kunnen zij deze inzien, kopiëren en bij voorrang informatie erover verkrijgen.

- 6 Overeenkomstig artikel 77, lid 3, van de Pravilnik za administratsiata na sadilishtata (reglement procesvoering in administratieve zaken; hierna: „PAS”) kunnen advocaten hun in artikel 31 ZA neergelegde recht op inzage in stukken van rechtszaken op zodanige wijze uitoefenen dat zij, ook al hebben zij geen mandaat in de betreffende zaak, alleen al op grond van hun hoedanigheid van advocaat, die zij bewijzen door overlegging van hun legitimatiebewijs, onbeperkte toegang en inzage verkrijgen.
- 7 Derde personen die geen partij zijn bij een bepaalde zaak, hebben overeenkomstig artikel 77, lid 4, PAS recht op inzage in informatie over die zaak, wanneer zij daarbij een legitiem belang hebben dat in een naar behoren gemotiveerd verzoek is gestaafd.
- 8 Artikel 5, lid 1, punt 1, PAS bepaalt dat de organisatie van de werkzaamheden van iedere rechtbank wordt vastgesteld bij beschikking van zijn „Rechtspfleger”. Op grond hiervan heeft de „Rechtspfleger” van de verwijzende rechtbank beschikking nr. 8/24.04.2024 vastgesteld, waarin het volgende te lezen staat: „Aan een advocaat die in de betreffende zaak niet is gemachtigd, worden op uitdrukkelijk verzoek en in opdracht van de rechter-rapporteur afschriften van de in de procedure overgelegde stukken ter beschikking gesteld. Inzage in het dossier wordt alleen toegestaan aan advocaten die in de betreffende zaak zijn gemachtigd (geen recht op inzage in het dossier voor advocaten die niet door een der partijen zijn gemachtigd)”.
- 9 Tegen deze beschikking van de „Rechtspfleger” van de verwijzende rechtbank is een vordering tot onwettigverklaring ingesteld bij de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg van de stad Sofia, Bulgarije), waar de procedure nog aanhangig is. In de motivering van zijn beschikking tot vaststelling van een datum voor de hoorzitting in deze zaak heeft voornoemde rechter vastgesteld dat die beschikking wegens betwisting ervan nog niet definitief is geworden en dat advocaten in afwachting van een uitspraak in deze procedure overeenkomstig artikel 31 ZA en artikel 77, lid 3, PAS recht op inzage in de processtukken hebben, dat wil zeggen een recht op onbeperkte inzage in alle processtukken, ongeacht of zij de desbetreffende partijen al dan niet vertegenwoordigen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 10 De verwijzende rechter wijst erop dat het recht van iedere advocaat op inzage in de stukken van iedere rechtszaak door de wetgever is ingevoerd met het oog op het vergemakkelijken van hun beslissing om een bepaald mandaat over te nemen. Bovendien is toegang tot een advocaat een in het Handvest verankerd grondrecht dat het recht op een onpartijdig gerecht overeenkomstig artikel 47 van het

Handvest garandeert. Het recht van advocaten op inzage in stukken dient ter nakoming van hun verplichting om de belangen van hun cliënten te vertegenwoordigen. Het is tevens een procesrechtelijk instrument ter waarborging van het recht op een onpartijdig gerecht. Een advocaat heeft steeds het recht om informatie over de zaak te verkrijgen teneinde de belangen van zijn cliënt te kunnen vertegenwoordigen.

- 11 De vraag rijst echter of de in de ZA neergelegde verplichting voor de advocaat om de geheimen van zijn cliënt vertrouwelijk te behandelen, voor iedere informatie geldt waarvan hij kennis krijgt bij de inzage in stukken van rechtszaken waarbij zijn cliënt juist geen partij is. Ook moet worden uitgemaakt of het vertrouwelijkheidsbeginsel enkel geldt voor de relatie tussen advocaat en cliënt of ook voor de relatie tussen rechter en advocaat.
- 12 Krachtens de AVG rust op de rechter de verplichting om de bescherming van persoonsgegevens te garanderen. Volgens overweging 20 ervan is de AVG „onder meer” van toepassing op de activiteiten van gerechten en andere rechterlijke autoriteiten. In artikel 23 AVG zijn beperkingen gesteld aan die verplichting ter waarborging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij de uitoefening van haar rechterlijke taken, waaronder besluitvorming in rechtszaken. In het onderhavige geval draait het niet om de beslechting van een geding, maar om de beslissing om inzage te verlenen in de stukken van een bepaalde zaak. Iedere rechtszaak bevat persoonsgegevens van partijen en deelnemers (getuigen, deskundigen, tolken en gebarentaaltolken). In zoverre is er sprake van verwerking van persoonsgegevens. Tot de voorwaarden voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens behoort die welke is opgenomen in artikel 6, lid 1, onder c), AVG. Daarin is het volgende bepaald: „[D]e verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust.”
- 13 Rechters zijn verantwoordelijken voor de verwerking van persoonsgegevens en derhalve verplicht tot naleving van de beginselen en voorwaarden van een rechtmatige verwerking. Het is voor de verwijzende rechter niet duidelijk of er bij de terbeschikkingstelling van informatie over een zaak van een derde partij aan een persoon die daarbij partij noch gemachtigd vertegenwoordiger is, sprake is van een inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens. Dit is van belang, aangezien deze informatie in de desbetreffende zaak werd verzameld en de rechter als rechterlijke autoriteit gebonden is aan het ethische beginsel van vertrouwelijkheid. Wanneer de rechter aan een advocaat die geen partij bij de zaak vertegenwoordigt, inzage verleent in de processtukken, dan verspreidt hij de facto informatie waarvan hij in de uitoefening van zijn ambt kennis heeft verkregen en stelt hij deze aan derden ter beschikking. Deze stukken bevatten heel vaak gevoelige informatie die niet algemeen toegankelijk hoort te zijn (zoals bijvoorbeeld informatie over adoptie- of huwelijkszaken).
- 14 Volgens de verwijzende rechter moet de werkingssfeer van artikel 31 ZA en artikel 77, lid 3, PAS, die voorzien in een naar aard en omvang onbeperkte

toegang tot persoonsgegevens voor advocaten die geen der partijen bij de desbetreffende zaak vertegenwoordigen, dan ook worden beperkt. De AVG voorziet niet in een dergelijke abstracte mogelijkheid (tot inzage in stukken van rechtszaken).

- 15 Bovendien kan eenieder die geen partij is bij een zaak, overeenkomstig artikel 77, lid 4, PAS bij rechterlijke beschikking inzage verkrijgen in de processtukken, wanneer hij daarbij een legitiem belang heeft dat in een naar behoren gemotiveerd verzoek is gestaafd. Deze beperking geldt evenwel niet voor advocaten aan wie dit recht op inzage louter op grond van hun hoedanigheid van advocaat wordt verleend. Bijgevolg verkrijgen advocaten uitsluitend op grond van het behoren tot deze beroepsgroep een bevoorrechte toegang tot de stukken. Zij worden dus bevoordeeld ten opzichte van andere personen die niet bij de procedure zijn betrokken.
- 16 In die omstandigheden zou eenieder die geen partij is bij een bepaalde zaak, een advocaat kunnen opdragen om die zaak te onderzoeken en zodoende het vereiste kunnen omzeilen om overeenkomstig artikel 77, lid 4, PAS een legitiem belang aan te tonen. Op die wijze zou het mogelijk zijn om informatie over de betreffende categorieën van persoonsgegevens te verkrijgen zonder een legitiem belang te hoeven aantonen. Volgens de verwijzende rechter is er bijgevolg sprake van een vermoeden van omzeiling van de wet.
- 17 In het onderhavige geval heeft de advocaat van een persoon die geen partij is bij de procedure voor de verwijzende rechter, deze rechter verzocht om inzage in de processtukken. Deze advocaat rechtvaardigt zijn legitiem belang bij die inzage op grond dat hij informatie wenst te verkrijgen die relevant is voor een bij een andere rechter aanhangige procedure. De verwijzende rechter moet zich erover uitspreken of hem de gewenste inzage moet worden verleend. Aangezien de beschikking van de „Rechtspfleger” is aangevochten en bijgevolg niet definitief is geworden, is deze rechter overeenkomstig artikel 31 ZA en artikel 77, lid 3, PAS verplicht om deze advocaat inzage in de processtukken te verlenen, ongeacht of hij in de betreffende zaak een partij vertegenwoordigt dan wel zelf partij daarbij is.
- 18 De verwijzende rechter is echter van opvatting dat voornoemde bepalingen onevenredig zijn in het licht van de AVG en de artikelen 7 en 8 van het Handvest, en dat advocaten geen onbeperkte inzage in de stukken van iedere zaak zouden mogen hebben. De verwijzende rechter wenst derhalve te vernemen of hij deze bepalingen buiten toepassing kan laten op grond dat zij in strijd zijn met het Unierecht.
- 19 Naar zijn mening zou de objectieve naleving van de bepalingen van artikel 31 ZA en artikel 77, lid 3, PAS schending opleveren van de geheimhoudingsplicht en van het beroepsgeheim van de rechter [zoals die zijn neergelegd in een aantal ethische handboeken op nationaal, internationaal en supranationaal niveau, waaronder de Bangalore principles (bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdadbestrijding), de adviezen van de adviesraad van Europese rechters (Raad

van Europa), de aanbevelingen van het Europees comité voor een doelmatige rechtspleging (CEPEJ) en van het Europees netwerk van de Raden voor de rechtspraak, enz.], waardoor de rechter tuchtrechtelijk aansprakelijk zou kunnen worden gehouden. Hierdoor zou de rechterlijke onafhankelijkheid in het gedrang kunnen komen.

- 20 Mochten de bepalingen van artikel 31 ZA en artikel 77, lid 3, PAS in weerwil van de AVG worden toegepast, zouden de partijen bij de desbetreffende zaak op grond van artikel 82 AVG recht op schadevergoeding kunnen doen gelden. De rechter, in zijn hoedanigheid van verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens, en de persoon die de gegevens heeft verkregen, zouden in dat geval tot schadevergoeding zijn gehouden. De schadevergoedingsplicht zou evenwel niet rusten op de individuele rechter, aangezien hij functionele immuniteit geniet. Kortom, de verwijzende rechter ziet zich geconfronteerd met de verplichting om iedere advocaat overeenkomstig artikel 31 ZA en artikel 77, lid 3, PAS inzage in de stukken te verlenen zolang er sprake is van geldende wettelijke bepalingen waarvan de onverenigbaarheid met het Unierecht nog niet is vastgesteld. Daartegenover staat dat de verwijzende rechter zich bij toepassing van die bepalingen schadelijkt maakt, aangezien hij persoonsgegevens in strijd met het vertrouwelijkheidsbeginsel aan een derde ter beschikking stelt.
- 21 Met het oog op de eerbiediging van de rechtsstaat en in het licht van het spanningsveld tussen de belangen van de advocaat en diens cliënt enerzijds, en het beginsel van bescherming van persoonsgegevens anderzijds, is uitlegging vereist van het begrip „onpartijdig gerecht” in de zin van artikel 47 van het Handvest, alsmede van het begrip „onafhankelijke rechter” in de zin van artikel 19 VEU.
- 22 Het is de verwijzende rechter niet duidelijk of uit de AVG en uit de artikelen 7 en 8 van het Handvest volgt dat eenieder die partij noch vertegenwoordiger van een partij bij een zaak is, een legitiem belang moet aantonen om inzage in de processtukken van die zaak te verkrijgen. De vraag rijst of het recht op inzage in processtukken in algemene en abstracte zin aan advocaten moet worden verleend, zoals dat is bepaald in de aan de orde zijnde nationale regeling, of dat in ieder individueel geval een legitiem belang dient te worden aangetoond dat door de rechter moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het desbetreffende geval.
- 23 Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af of de toestemming van de partijen bij een bepaalde zaak moet worden verkregen om een advocaat, die in die zaak geen partij vertegenwoordigt, inzage in de processtukken te verlenen (artikel 6, lid 1, onder a), AVG).
- 24 Wat de ethische beginselen en gedragsregels voor rechters betreft, stelt de verwijzende rechter vast dat er op het niveau van de Europese Unie geen sprake is van een uniforme codificatie van gemeenschappelijke ethische minimumnormen die iedere rechter moet naleven met het oog op het waarborgen van de rechtsstaat. Het vertrouwelijkheidsbeginsel geldt als universeel beginsel voor iedere rechter.

Derhalve moet worden nagegaan of artikel 19, lid 1, VEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat iedere rechter gehouden is tot eerbiediging van de ethische beginselen van geheimhouding en bescherming van het beroepsgeheim ten aanzien van informatie waarvan hij in de uitoefening van zijn ambt kennis heeft verkregen. Het is de verwijzende rechter niet duidelijk of het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter aldus moet worden uitgelegd dat iedere rechter in de Unie gehouden is tot naleving van gemeenschappelijke en geharmoniseerde ethische minimumnormen, met name op het gebied van gegevensbescherming en vertrouwelijkheid.