



Datum van
inontvangstneming

:

03/03/2017

Zaak C-25/17

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:

19 januari 2017

Verwijzende rechter:

Korkein hallinto-oikeus (Finland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 december 2016

Verzoekende partij:

Tietosuojavaltuutettu (toezichthouder voor gegevensbescherming)

Andere partij in het geding:

Jehovah's Getuigen – Geloofsgemeenschap

Hoofdgeding

Persoonsgegevens – Richtlijn 95/46/EG – Werkingssfeer – Nationale wet betreffende persoonsgegevens – Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens – Bestand – Voor de verwerking verantwoordelijke

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

- 1 De Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter) moet zich uitspreken over de vraag of de geloofsgemeenschap „Jehovah's getuigen” (hierna: „geloofsgemeenschap”) moet worden beschouwd als voor de verwerking verantwoordelijke in de zin van richtlijn 95/46/EG en de Henkilötietolaki (523/1999) (hierna: „wet betreffende persoonsgegevens”), wat de persoonsgegevens betreft die de leden van de geloofsgemeenschap verzamelen en verwerken wanneer zij van deur tot deur gaan om hun geloof te verkondigen.

Prejudiciële vragen

1. Dienen de in artikel 3, lid 2, van [richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (hierna: „richtlijn gegevensbescherming”)] vermelde situaties waarin de richtlijn niet van toepassing is, aldus te worden opgevat dat het verzamelen en nadien verwerken van persoonsgegevens door leden van een geloofsgemeenschap in het kader van hun verkondigingswerk (waarbij zij van deur tot deur gaan) niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt? Welke betekenis komt bij de beoordeling van de toepasselijkheid van de richtlijn toe aan het feit dat de geloofsgemeenschap en haar gemeenten^[1] het verkondigingswerk in het kader waarvan de gegevens worden verzameld organiseren, alsook aan het feit dat het tegelijk gaat om de persoonlijke geloofsbeoefening door de leden van de geloofsgemeenschap?

2. Dient de definitie van het begrip „bestand” in artikel 2, onder c), van de richtlijn gegevensbescherming, mede gelet op de overwegingen 26 en 27 van deze richtlijn, aldus te worden uitgelegd dat de totaliteit van de persoonsgegevens die in het kader van het hierboven beschreven verkondigingswerk (waarbij van deur tot deur wordt gegaan) op niet-geautomatiseerde wijze worden verzameld (namen, adressen en eventueel ook andere gegevens en kenmerken van de betrokken persoon),

a) geen dergelijk bestand vormt, omdat cartotheken, registers of op soortgelijke ordeningssystemen die het opzoeken vergemakkelijken uitdrukkelijk niet onder de definitie van de Finse wet betreffende persoonsgegevens vallen, of

b) wel een dergelijk bestand vormt, omdat uit de gegevens – gelet op hun doel – gemakkelijk en zonder onevenredige kosten daadwerkelijk de voor later gebruik benodigde informatie kan worden gehaald, zoals in de Finse wet betreffende persoonsgegevens is bepaald?

3. Dient de in artikel 2, onder d), van de richtlijn gegevensbescherming vermelde zinsnede „die, respectievelijk dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt” aldus te worden uitgelegd dat een geloofsgemeenschap die een activiteit waarbij persoonsgegevens worden verzameld organiseert (onder andere door de gebieden op te delen waarbinnen de verkondigers hun werk moeten verrichten, door het verkondigingswerk te monitoren en door registers bij te houden van personen die niet willen dat verkondigers hen bezoeken), in verband met deze activiteit van haar leden kan worden aangemerkt als verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens, ondanks het feit dat de geloofsgemeenschap aanvoert dat enkel de individuele verkondigers toegang hebben tot de genoteerde informatie?

¹ NvdV: de term „gemeente” wordt in deze tekst niet gebruikt in de betekenis van bestuurlijke eenheid van een staat, maar in de betekenis van plaatselijke geloofsgemeenschap.

4. Moet het voornoemde artikel 2, onder d), aldus worden uitgelegd dat de geloofsgemeenschap slechts als voor de verwerking verantwoordelijke kan worden aangemerkt indien zij andere specifieke maatregelen – zoals het geven van opdrachten of schriftelijke instructies – neemt waarmee zij de verzameling van gegevens stuurt, of volstaat het dat de geloofsgemeenschap daadwerkelijk een rol speelt bij de sturing van de activiteiten van haar leden?

De derde en de vierde vraag hoeven slechts te worden beantwoord indien uit het antwoord op de eerste en de tweede vraag volgt dat de richtlijn toepasselijk is. De vierde vraag hoeft slechts te worden beantwoord indien op basis van het antwoord op de derde vraag niet kan worden uitgesloten dat artikel 2, onder d), van de richtlijn van toepassing is op een geloofsgemeenschap.

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- 2 De overwegingen 10, 12, 26 en 27 alsook de artikelen 2, 3 en 29 van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995, L 281, blz. 31).
- 3 Verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1) (hierna: „verordening gegevensbescherming”).

Aangevoerde rechtspraak van het Hof van Justitie

- 4 Arrest van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punten 39 en 48)
- 5 Arrest van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, EU:C:2003:294, punten 42 en 43)
- 6 Arrest van 13 mei 2014, Google Spain en Google (C-131/12, EU:C:2014:317, punt 34)
- 7 Arrest van 11 december 2014, Rynes (C-212/13, EU:C:2014:2428, punten 28 en 29)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- 8 § 1, 2, 3, 8, 11, 12 en 44 van de wet betreffende persoonsgegevens

- 9 De wet betreffende persoonsgegevens heeft richtlijn 95/46/EG omgezet in nationaal recht.
- 10 Volgens § 1 heeft de wet tot doel ervoor te zorgen dat bij de verwerking van persoonsgegevens de bescherming van de privacy en andere grondrechten die de persoonlijke levenssfeer beschermen wordt veiliggesteld, en de verdere ontwikkeling en de inachtneming van best practices voor de verwerking van gegevens worden bevorderd.
- 11 Overeenkomstig § 2, lid 1, van de wet betreffende persoonsgegevens moeten de bepalingen van deze wet worden nageleefd bij de verwerking van persoonsgegevens, voor zover elders in de wet niets anders is bepaald. Overeenkomstig § 2, lid 2, is deze wet van toepassing op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. De wet geldt ook voor andere situaties waarin persoonsgegevens worden verwerkt, wanneer deze gegevens een bestand van persoonsgegevens of een onderdeel daarvan vormen of zullen vormen. Volgens § 2, lid 3, is deze wet niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens die een natuurlijk persoon voor uitsluitend persoonlijke doeleinden of daarmee vergelijkbare normale particuliere doeleinden verricht.
- 12 Luidens § 3 wordt voor de doeleinden van deze wet verstaan onder:
 - 1) „persoonsgegevens”: alle inlichtingen over een natuurlijk persoon, zijn kenmerken of levensomstandigheden, aan de hand waarvan deze persoon, zijn gezin of de personen die deel uitmaken van zijn huishouden, kunnen worden geïdentificeerd;
 - 2) „verwerking van persoonsgegevens”: het verzamelen, vastleggen, ordenen, gebruiken, doorzenden, verstrekken, bewaren, wijzigen, met elkaar in verband brengen, afschermen, uitwissen of vernietigen van persoonsgegevens, alsook andere maatregelen die in verband met deze gegevens worden getroffen;
 - 3) „stelsel van persoonsgegevensbestanden”: verzameling van persoonsgegevens die bestaat uit inlichtingen die vanwege hun doel bij elkaar horen, en die geheel of ten dele met behulp van geautomatiseerde procedures voor de verwerking van persoonsgegevens wordt verwerkt, of georganiseerd is als cartotheek, register of op daarmee vergelijkbare wijze, teneinde ervoor te zorgen bepaalde gegevens in verband met personen gemakkelijk kunnen worden teruggevonden en dat onevenredige kosten kunnen worden vermeden;
 - 4) „voor de verwerking verantwoordelijke”: een of meer personen, instellingen, diensten of stichtingen ten behoeve waarvan het stelsel van persoonsgegevensbestanden is ingesteld en die het recht hebben om te beslissen over het gebruik van het stelsel of wier taak tot het bijhouden van een stelsel van bestanden wettelijk is geregeld;
 - 5) „betrokkene”: de persoon waarop de persoonsgegevens betrekking hebben;

- 6) „derde”: personen, instellingen, diensten of stichtingen, behalve de betrokkene, de voor de verwerking verantwoordelijke, de verwerker en de personen die onder de directe verantwoordelijkheid van de voor de verwerking verantwoordelijke of de verwerker gemachtigd zijn de gegevens te verwerken;
 - 7) „toestemming”: iedere wilsuiting die de betrokkene zonder dwang en met kennis van zaken heeft gegeven voor een concreet geval, en waarbij hij aanvaardt dat hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt.
- 13 Volgens § 8 van de wet betreffende persoonsgegevens mogen persoonsgegevens uitsluitend worden verwerkt wanneer:
- 1) het geen twijfel lijdt dat de betrokkene zijn toestemming heeft gegeven;
 - 2) de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak of de uitvoering van een door de betrokkene gesloten overeenkomst, dan wel om op verzoek van de betrokkene voorafgaand aan het aangaan van een overeenkomst maatregelen te nemen;
 - 3) de verwerking in het specifieke geval noodzakelijk is ter behartiging van belangen die voor het leven van de betrokkene essentieel zijn;
 - 4) de verwerking wettelijk geregeld is of behoort tot de wettelijk geregelde of voorgeschreven taken of plichten van de voor de verwerking verantwoordelijke;
 - 5) de betrokkene objectief gezien een nauwe band heeft met de activiteit van de voor de verwerking verantwoordelijke, omdat hij klant, werknemer of lid is van deze verantwoordelijke (noodzaak van een band);
 - 6) het gaat om gegevens van klanten of werknemers van concerns of andere economische groeperingen alsook de verwerking hiervan binnen die groeperingen;
 - 7) de verwerking noodzakelijk is voor betalingsdiensten, gegevensverwerking of andere vergelijkbare activiteiten die worden verricht in opdracht van de voor de verwerking verantwoordelijke;
 - 8) het gaat om publiek beschikbare gegevens over de rol en taken van personen die actief zijn in de publieke of particuliere sector en over hun vervulling daarvan, en deze gegevens worden verwerkt ter bescherming van de rechten en belangen van de voor de verwerking verantwoordelijken of van derden waaraan de gegevens worden doorgezonden; of
 - 9) de commissie voor gegevensbescherming op basis van § 43, lid 1, instemt met de verwerking.
- 14 Volgens § 11 van de wet betreffende persoonsgegevens is het verboden om gevoelige persoonsgegevens te verwerken. Als gevoelig worden onder meer

beschouwd de persoonsgegevens die iemands raciale of etnische oorsprong, zijn maatschappelijke, politieke of religieuze overtuigingen, zijn lidmaatschap van een vakbond of zijn gezondheidstoestand, het feit dat hij ziek of gehandicapt is dan wel de therapeutische of vergelijkbare maatregelen die daarvoor worden genomen, beschrijven of kunnen beschrijven.

- 15 § 12 van de wet betreffende persoonsgegevens bepaalt dat § 11 van deze wet onder meer het volgende onverlet laat: de verwerking van gegevens waarvoor de betrokkene zijn uitdrukkelijke toestemming heeft gegeven, de verwerking van gegevens over de religieuze, politieke of maatschappelijke overtuigingen in het kader van de activiteiten van verbanden of verenigingen die deze overtuigingen verdedigen, wanneer de gegevens betrekking hebben op leden van deze verbanden of verenigingen of op personen die in verband met de doelstellingen van deze verbanden of verenigingen regelmatig contact met deze verbanden of verenigingen onderhouden en de gegevens niet zonder de toestemming van de betrokkenen aan derden worden verstrekt.
- 16 Overeenkomstig § 44 van de wet betreffende persoonsgegevens kan de commissie voor gegevensbescherming op voorstel van de Tietosuojavaltuutettu (hierna: „toezichthouder voor gegevensbescherming”) de verwerking van persoonsgegevens onder meer verbieden wanneer zij ingaat tegen deze wet of de op grond hiervan vastgestelde voorschriften en bepalingen, en kan zij gelasten dat binnen een welbepaalde termijn een einde wordt gemaakt aan een onwettig optreden of verzuim.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 17 Wanneer natuurlijke personen die lid zijn van de geloofsgemeenschap „Jehovah’s getuigen” van deur tot deur gaan om hun geloof te verkondigen, maken zij soms aantekeningen over personen die zij ontmoet hebben en die hun of hun geloofsgemeenschap niet bekend zijn, of over het feit dat iemand niet thuis was. Deze gegevens worden verzameld ter herinnering, met het doel om ze voor latere bezoeken opnieuw te kunnen raadplegen. Zij worden zonder toestemming van de betrokkenen verzameld en de betrokkenen zijn evenmin geïnformeerd over de verwerking van deze gegevens.
- 18 Deze gegevens worden bijvoorbeeld in notitieboekjes of op memoblaadjes genoteerd. Het kan hierbij onder meer gaan om namen en adressen van de betrokkenen, maar ook om inlichtingen over de gevoerde gesprekken die onder meer de religieuze overtuigingen en de gezinssituatie van de persoon betreffen. Volgens de geloofsgemeenschap gaat het om informele privénotities. Zij stelt dat zij zelf geen inlichtingen verlangt en deze evenmin verwerkt. Zij weet niet welke van haar leden notities maken en de leden hebben de door hen verzamelde data niet aan de geloofsgemeenschap of aan anderen doorgegeven. De geloofsgemeenschap heeft ook geen toegang tot de gegevens.

- 19 De geloofsgemeenschap en de samenstellende gemeenten organiseren de activiteit van geloofsverkondiging (waarbij zij van deur tot deur gaan) op basis van onder meer kaarten van de regio, aan de hand waarvan gebieden worden verdeeld onder de evangeliserende leden. Daarnaast hebben de gemeenten verkondigerskaarten of lijsten waarop genoteerd wordt hoeveel publicaties van de geloofsgemeenschap een lid heeft uitgedeeld, hoeveel tijd hij aan evangelisatie heeft besteed,...
- 20 De geloofsgemeenschap heeft haar leden minstens in haar informatieblad „Onze koninkrijksdienst”, waarin het verkondigingswerk van de getuigen van Jehova wordt besproken, instructies voor het maken van aantekeningen gegeven. In het informatieblad „Onze koninkrijksdienst” van november 2011 stond onder andere het volgende te lezen: „Neem zodra je het eerste gesprek beëindigd hebt de tijd om aantekeningen te maken. Schrijf de naam en het adres op. Het is goed om behalve de datum en de tijd waarop je met hem gesproken hebt ook te noteren waarover, en welke lectuur je eventueel hebt achtergelaten. Zei hij dat hij tot een bepaald geloof behoort? Is hij getrouwd? Heeft hij kinderen? Heeft hij gezegd wat hem interesseert en wat hem zorgen baart? Die inlichtingen zullen je helpen bij toekomstige gesprekken.”² De geloofsgemeenschap heeft betoogd dat de vermelde passage in november 2011 kort is behandeld op de religieuze samenkomsten van de gemeenten, maar daarna niet meer.
- 21 In het artikel „Hoe vinden wij anderstaligen?” van het informatieblad „Onze koninkrijksdienst” van juli 2012, dat bij de processtukken is gevoegd, werd onder meer gesteld: „In gemeenten in de nabijheid waarvan een anderstalige gemeente of groep actief is, kan de verkondigers worden verteld dat als zij iemand van [de gezochte] taal vinden, zij het adres moeten noteren en aan de dienststopziener moeten geven. Hij geeft het dan door aan de betrokken gemeente of groep. Bij de kaart van het gebied wordt een lijst gevoegd van de namen en adressen die niet tot het Finssprekende gebied behoren.”³ Het formulier wordt bezorgd aan de gemeente die geprobeerd had iemand te vinden die de gezochte taal spreekt. Die gemeente kan dan het adres in kwestie bezoeken.
- 22 De gemeenten van de geloofsgemeenschap houden verder ook lijsten bij van personen die gevraagd hebben dat leden die verkondigingswerk verrichten hen niet meer zouden bezoeken. De individuele getuigen van Jehova gebruiken de gegevens van deze lijst (de zogenaamde verbodslijst) bij hun verkondigingswerk. De verwerking van deze gegevens valt volgens de toezichthouder voor gegevensbescherming onder de wet betreffende persoonsgegevens.
- 23 De geloofsgemeenschap heeft voor de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki) melding gemaakt van de standpunten van de Nederlandse, de Deense en de Noorse autoriteit voor gegevensbescherming in verband met de verzameling

² NvdV: tekst grotendeels gebaseerd op de Nederlandstalige versie van het informatieblad „Onze koninkrijksdienst” van november 2011.

³ NvdV: de tekst van deze passage blijkt in de Nederlandse versie sterk af te wijken van de Finse. In casu is derhalve een eigen vertaling gemaakt van de oorspronkelijke Finse versie.

van gegevens door Jehovah's getuigen. De Nederlandse autoriteit voor gegevensbescherming (Registratiekamer) heeft bij brief van 1998 toegelicht dat de verzameling van gegevens door Jehovah's getuigen niet binnen de werkingssfeer van de Nederlandse Wet bescherming persoonsgegevens valt. De Deense autoriteit voor gegevensbescherming (Registertilsynet) heeft in een brief van 1995 verklaard dat de verzameling van gegevens door Jehovah's getuigen niet in strijd is met de Deense wet betreffende persoonsgegevens. En de Noorse autoriteit voor gegevensbescherming heeft in een brief van 2006 uiteengezet dat de verzamelde gegevens geen stelsel van persoonsgegevensbestanden vormden die onder de wet betreffende persoonsgegevens vielen.

Procedure voor de nationale rechterlijke instanties

- 24 Op 17 september 2013 heeft de commissie voor gegevensbescherming op verzoek van de toezichthouder voor gegevensbescherming een besluit vastgesteld waarin zij – op basis van § 44, lid 1, van de wet betreffende persoonsgegevens – de geloofsgemeenschap verbood om in het kader van haar verkondigingswerk (waarbij van deur tot deur wordt gegaan) persoonsgegevens te verzamelen of anderszins te verwerken, voor zover niet was voldaan aan de algemene voorwaarden voor verwerking uit § 8 van de wet betreffende persoonsgegevens en de voorwaarden voor verwerking van gevoelige persoonsgegevens uit § 12 van deze wet. Voorts heeft de commissie voor gegevensbescherming de geloofsgemeenschap overeenkomstig § 44, lid 2, van de wet betreffende persoonsgegevens verplicht om er binnen een termijn van zes maanden voor te zorgen dat de geloofsgemeenschap geen persoonsgegevens meer verzamelt voor haar doeleinden, zonder dat zij aan de voorwaarden voor de verwerking van persoonsgegevens uit de wet betreffende persoonsgegevens voldoet. In de motivering van haar besluit heeft de commissie voor gegevensbescherming aangegeven dat het in casu gaat om een verwerking van persoonsgegevens die binnen de werkingssfeer van de wet betreffende persoonsgegevens valt en dat de geloofsgemeenschap en haar leden samen moeten worden aangemerkt als voor de verwerking verantwoordelijke in de zin van de wet betreffende persoonsgegevens.
- 25 De geloofsgemeenschap is bij de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki) opgekomen tegen het besluit van de commissie voor gegevensbescherming en heeft deze rechter verzocht om herziening van het besluit. Ter ondersteuning van haar beroep betoogde zij dat zij niet kan worden aangemerkt als voor de verwerking verantwoordelijke waaraan verplichtingen – als die welke in het besluit van de commissie voor gegevensbescherming zijn genoemd – kunnen worden opgelegd, en dat het in casu gaat om een verwerking van persoonsgegevens voor persoonlijke doeleinden in de zin van § 2, lid 3, van de wet betreffende persoonsgegevens, zodat deze wet er niet op van toepassing is.
- 26 Bij arrest van 18 december 2014 heeft de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki) het besluit van de commissie voor gegevensbescherming nietig verklaard. Hij was van oordeel dat de

geloofsgemeenschap geen voor de verwerking verantwoordelijke was in de zin van de wet betreffende persoonsgegevens en dat haar activiteiten geen onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens opleverden.

- 27 De toezichthouder voor gegevensbescherming heeft tegen het arrest van de Hallinto-oikeus hoger beroep ingesteld bij de Korkein hallinto-oikeus. Zij heeft deze laatste rechter verzocht de beslissing van de Hallinto-oikeus te vernietigen, zodat het besluit van de commissie voor gegevensbescherming opnieuw van kracht zou zijn. De Korkein hallinto-oikeus moet derhalve in het kader van het hoger beroep van de toezichthouder voor gegevensbescherming uitmaken of de Hallinto-oikeus het besluit van de commissie voor gegevensbescherming terecht nietig heeft verklaard wegens onrechtmatigheid.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 28 De *toezichthouder voor gegevensbescherming* betoogt dat de gegevens die in het kader van het verkondigingswerk worden verzameld een stelsel van persoonsgegevensbestanden uitmaken, aangezien er hetzelfde doel mee wordt nagestreefd en zij dus genoteerd werden om bij het volgende bezoek als geheugensteuntje te kunnen worden gebruikt.
- 29 Het doel van de gegevensverwerking wordt gemotiveerd door de vorm van het verkondigingswerk van de geloofsgemeenschap. Het maken van notities wanneer van deur tot deur het geloof wordt verkondigd, is een activiteit die door de geloofsgemeenschap wordt georganiseerd en in detail wordt geregeld en die door individuele getuigen van Jehova wordt uitgevoerd. De geloofsgemeenschap oefent de daadwerkelijke controle uit over het verzamelen en verwerken van de gegevens.
- 30 De geloofsgemeenschap en de leden ervan die verkondigingswerk verrichten, moeten samen als voor de verwerking verantwoordelijke worden beschouwd. Indien de geloofsgemeenschap niet als voor de verwerking verantwoordelijke werd aangemerkt, dan zou de toezichts- en adviesactiviteit van de toezichthouders voor gegevensbescherming zeer sterk worden bemoeilijkt. Het zou daardoor ook moeilijker worden om de persoonlijke levenssfeer van de bezochte burger en zijn persoonsgegevens te beschermen.
- 31 De *geloofsgemeenschap* stelt dat het bij het verkondigingswerk om een persoonlijke beoefening van het geloof gaat. Het verkondigingswerk en de ermee verband houdende gegevensverwerking worden volgens haar onafhankelijk van het bestaan van de geloofsgemeenschap verricht. De verzamelde gegevens zijn de persoonlijke notities van de leden van de geloofsgemeenschap. De gemeenschap controleert het maken van notities niet, ook al geeft zij aanbevelingen en op de bijbel gebaseerde spirituele instructies voor de verkondiging van het geloof van deur tot deur, waaraan alle christenen zouden moeten meedoen. De gegevens worden aan niemand ter beschikking gesteld en ook de geloofsgemeenschap zelf

heeft geen toegang tot deze notities. De verzamelde gegevens vormen volgens haar geen stelsel van persoonsgegevensbestanden en de geloofsgemeenschap is geen voor de verwerking verantwoordelijke.

- 32 De leden van de geloofsgemeenschap beslissen zelf of zij notities willen maken en, wanneer zij dit doen, welke gegevens zij opschrijven en hoe. Een systeem waarin gegevens worden samengebracht of waarmee gegevens zouden kunnen worden opgeroepen, is er niet. Indien de notities niet langer nuttig zijn, worden zij vernietigd. Verzamelde gegevens zoals namen en adressen kunnen worden geraadpleegd in publieke lijsten zoals in telefoonboeken.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 33 Voor de oplossing van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde vraagstuk is het noodzakelijk dat eerst wordt bepaald of de hierboven beschreven verwerking van gegevens binnen de werkingssfeer van de wet betreffende persoonsgegevens valt. Gaat het om een verwerking van persoonsgegevens die binnen de werkingssfeer van de wet betreffende persoonsgegevens valt, dan moet worden uitgemaakt of de geloofsgemeenschap alleen of samen met haar individuele leden als voor de verwerking verantwoordelijke in de zin van de wet betreffende persoonsgegevens moet worden aangemerkt.
- 34 Bij de wet betreffende persoonsgegevens is de richtlijn gegevensbescherming omgezet in nationaal recht. Volgens de voorstukken van deze wet was het daarbij niet de bedoeling dat de werkingssfeer van de wet of de bescherming van persoonsgegevens ruimer zou worden opgevat dan in de richtlijn was bepaald. De werkingssfeer van de wet en de in de wet gebruikte begrippen moeten derhalve in overeenstemming met de richtlijn worden uitgelegd. Teneinde de onderhavige zaak te kunnen beslechten is het dus nodig de werkingssfeer van de richtlijn gegevensbescherming en de daarin gebruikte begrippen uit te leggen.
- 35 Naar het oordeel van de Korkein hallinto-oikeus zijn de gegevens die worden verzameld in het kader van het hierboven beschreven verkondigingswerk (waarbij van deur tot deur wordt gegaan) persoonsgegevens in de zin van artikel 2, onder a), van de richtlijn gegevensbescherming. Dit wordt niet bestreden.
- 36 Op basis van de hierboven genoemde arresten van het Hof van Justitie (Bodil Lindqvist en Österreichischer Rundfunk) acht de Korkein hallinto-oikeus het waarschijnlijk dat de hier ter discussie staande verzameling en verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitoefening van de vrijheid van religie niet onder de in artikel 3, lid 2, eerste streepje, van de richtlijn gegevensbescherming bedoelde uitzonderingen valt.
- 37 In het kader van de uitlegging van de richtlijn gegevensbescherming is onduidelijk of artikel 3, lid 2, tweede streepje, aldus moet worden uitgelegd dat het door de leden van de geloofsgemeenschap verrichte verkondigingswerk (van deur tot deur

gaan), in de context waarvan persoonsgegevens worden verwerkt, een activiteit is die met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht. Welke betekenis moet bij de uitlegging van artikel 3, lid 2, tweede streepje, worden toegedicht aan het feit dat de activiteit in verband waarmee de gegevens worden verzameld, op de hierboven beschreven wijze wordt gecoördineerd door de geloofsgemeenschap? De definitie uit de verordening gegevensbescherming, die in de plaats komt van de richtlijn, stemt overeen met de definitie uit de richtlijn. In overweging 18 van deze verordening staat evenwel onder meer het volgende te lezen: „Deze verordening is niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door een natuurlijke persoon in het kader van een louter persoonlijke of huishoudelijke activiteit die als zodanig geen enkel verband houdt met een beroeps- of handelsactiviteit.”

- 38 Het verzamelen van gegevens in verband met het verkondigingswerk en het doel ervan doen denken aan het bijhouden van adressenbestanden, dat in overweging 12 van de richtlijn gegevensbescherming wordt vermeld als voorbeeld van gegevensverwerking in de zin van artikel 3, lid 2, tweede streepje. De inhoud van de hier verzamelde gegevens kan echter ruimer zijn dan het geval is bij een adressenbestand. Zo kunnen naast de naam en het adres namelijk ook andere, gevoelige gegevens over de religieuze overtuigingen van een persoon worden verzameld. Bovendien bevatten adressenbestanden van particulieren doorgaans geen gegevens over onbekenden. De gegevens worden hier verwerkt in het kader van een activiteit die behoort tot de persoonlijke geloofsbeoefening van de leden van de geloofsgemeenschap. Daar staat dan weer tegenover dat deze activiteit, dit wil zeggen van deur tot deur het geloof gaan verkondigen, de wezenlijke modus operandi is van deze geloofsgemeenschap, die door deze gemeenschap en haar gemeenten wordt georganiseerd.
- 39 Bij de beoordeling van de zaak moet, naast de bescherming van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8, leden 1 en 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en overeenkomstig het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de Finse grondwet, ook rekening worden gehouden met aspecten van de godsdienstvrijheid en de vrijheid van vereniging in de zin van artikel 10, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en overeenkomstig het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de Finse grondwet. De geloofsgemeenschap heeft verwezen naar het arrest Jehovah's getuigen/Rusland van het EHRM uit 2010.
- 40 De verwerking van persoonsgegevens als in het hoofdgeding aan de orde, gebeurt niet geautomatiseerd. De richtlijn gegevensbescherming is overeenkomstig artikel 3, lid 1, ervan slechts van toepassing op niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens indien de gegevens in een bestand zijn opgenomen of bestemd zijn om daarin te worden opgenomen. Volgens de definitie van artikel 2, onder c), van de richtlijn is een „bestand van persoonsgegevens” een

gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn. De definitie van § 3, lid 1, punt 3, van de Finse wet betreffende persoonsgegevens maakt uitdrukkelijk melding van de organisatie als cartotheek, register of op daarmee vergelijkbare wijze, die ertoe strekt dat bepaalde gegevens in verband met personen gemakkelijk kunnen worden teruggevonden en dat onevenredige kosten kunnen worden vermeden. Wat het begrip „bestand” betreft, is bij de uitlegging van de richtlijn onduidelijk of de hierboven beschreven niet-geautomatiseerde verzameling van persoonsgegevens een bestand in de zin van de richtlijn is.

- 41 Aangezien de gegevens, volgens de verklaringen van de geloofsgemeenschap, niet aan deze gemeenschap ter beschikking worden gesteld, bestaat onzekerheid over de kwaliteit en de kwantiteit van de verwerkte gegevens. De leden die verkondigingswerk verrichten kunnen volgens de verklaringen van de geloofsgemeenschap zelf beslissen of zij gegevens verzamelen, welke gegevens zij verzamelen en hoe zij dit doen. Hoewel de verwerkingswijze kan variëren, kan het standpunt worden verdedigd dat het algemene doel van de verzameling van gegevens als geheugensteuntje en de verwerking ervan in verband met het verkondigingswerk erin bestaat gegevens over bepaalde personen of adressen te kunnen terugvinden voor later gebruik. Deze gegevens zijn echter niet geordend, bijvoorbeeld in een cartotheek. Gaat het om gegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn in de zin van artikel 2, onder c), van de richtlijn gegevensbescherming wanneer op grond van adressen aantekeningen kunnen worden gevonden betreffende personen die op bepaalde adressen wonen?
- 42 Wanneer de in casu aan de orde zijnde gegevensverwerking wordt geacht binnen de werkingssfeer van de richtlijn gegevensbescherming te vallen, moet nog worden uitgemaakt of de geloofsgemeenschap alleen of samen met haar leden die verkondigingswerk verrichten dient te worden aangemerkt als voor de verwerking verantwoordelijke in de zin van artikel 2, onder d), van de richtlijn. Wat de uitlegging van het begrip „voor de verwerking verantwoordelijke” betreft, is het onzeker of de geloofsgemeenschap als voor de verwerking verantwoordelijke kan worden aangemerkt op grond dat zij het verkondigingswerk waarbij van deur tot deur wordt gegaan organiseert en haar leden aanmoedigt deze activiteit te verrichten, in het kader waarvan gegevens worden verzameld, en bovendien in haar publicaties instructies geeft voor het verzamelen van gegevens in de context van het verkondigingswerk.
- 43 Uit het arrest Google (C-131/12) blijkt dat het begrip „voor de verwerking verantwoordelijke” ruim wordt opgevat in de Unierechtspraak. Volgens advies 1/2010 van de Werkgroep artikel 29 voor de bescherming van persoonsgegevens is een voor de verwerking verantwoordelijke een persoon of dienst die het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. Luidens dat advies is voor de bepaling van de voor de verwerking verantwoordelijke van belang wie de daadwerkelijke controle verricht, en welke voorstelling de betrokkene heeft van de voor de verwerking verantwoordelijke. Daarenboven is

volgens dat advies ook belangrijk of de gegevensverwerking onafhankelijk van de wil van de voor de verwerking verantwoordelijke geschiedt.

- 44 De toezichthouder voor gegevensbescherming heeft in deze zaak aangevoerd dat de geloofsgemeenschap de daadwerkelijke controle uitoefent over de manier waarop de gegevens worden verwerkt en de verwerking kan verbieden of beperken. De geloofsgemeenschap organiseert het verkondigingswerk in het kader waarvan de gegevens worden verzameld (met kaarten van de regio, verkondigerskaarten, verbodsjijsten) en moedigt haar leden aan zich met dit werk bezig te houden. Door het geven van instructies over de verzameling van gegevens heeft de geloofsgemeenschap vooraf het doel van en de middelen voor de gegevensverwerking vastgesteld. Voorheen gebruikte formulieren duiden ook op de belangrijke rol die de geloofsgemeenschap speelt bij de verwerking van de gegevens.
- 45 Daar staat tegenover dat de rol van de geloofsgemeenschap als voor de verwerking verantwoordelijke onzeker is, aangezien de leden zelf kunnen beslissen welke gegevens op welke manier worden verzameld en hoe zij worden gebruikt. Behalve wat de verbodsjijsten betreft, verzamelt de geloofsgemeenschap zelf geen gegevens en zij heeft ook geen toegang tot de verzamelde gegevens. Zij beschikt niet over een geautomatiseerd gegevensverwerkingssysteem of cartotheek waaruit zij gegevens zou kunnen halen. De geloofsgemeenschap betoogt dat de leden ook zouden evangeliseren en daarover notities zouden maken indien de gemeenschap niet zou bestaan of daarover geen instructies zou verschaffen.
- 46 Wat de uitlegging van het begrip „voor de verwerking verantwoordelijke” betreft, is onzeker of de geloofsgemeenschap slechts als voor de verwerking verantwoordelijke in de zin van artikel 2, onder d), van de richtlijn gegevensbescherming kan worden aangemerkt wanneer zij andere specifieke maatregelen – zoals het geven van opdrachten of schriftelijke instructies – neemt waarmee zij de verzameling van gegevens stuurt, dan wel of het volstaat dat deze gemeenschap een daadwerkelijke rol speelt bij het sturen van de activiteit van haar leden.
- 47 De leden van de geloofsgemeenschap houden zich weliswaar bezig met taken die tot de taken van een voor de verwerking verantwoordelijke behoren, maar er moet rekening mee worden gehouden dat er zowel volgens de richtlijn gegevensbescherming als volgens de wet betreffende persoonsgegevens meerdere voor de verwerking verantwoordelijken kunnen zijn en dat zij onderscheiden taken en verantwoordelijkheden kunnen hebben.
- 48 De Korkein hallinto-oikeus heeft geen kennis van prejudiciële beslissingen van het Hof van Justitie over de werkingssfeer van de richtlijn gegevensbescherming en de uitlegging van het begrip „voor de verwerking verantwoordelijke” in de hierboven beschreven situatie. Aangezien een uitlegging van de voornoemde

bepalingen van de richtlijn noodzakelijk is teneinde het aanhangige geding te kunnen beslechten, dient het Hof van Justitie te worden verzocht om een prejudiciële beslissing.

- 49 Ingeval het Hof van Justitie van oordeel is dat de in casu aan de orde zijnde gegevensverwerking niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn gegevensbescherming valt, hoeft het zich uiteraard niet uit te spreken over de vragen die de uitlegging van het begrip „voor de verwerking verantwoordelijke” in de zin van artikel 2, onder d), van de richtlijn betreffen.