



**1806/16/EN  
WP 239**

**Advies 02/2016 over de openbaarmaking van persoonsgegevens voor  
transparantiedoeleinden in de overheidssector**

**Vastgesteld op 8 juni 2016**

Deze werkgroep is opgericht uit hoofde van artikel 29 van Richtlijn 95/46/EG. Zij is een onafhankelijk Europees adviesorgaan inzake gegevensbescherming en de persoonlijke levenssfeer. Haar taken worden beschreven in artikel 30 van Richtlijn 95/46/EG en artikel 15 van Richtlijn 2002/58/EG.

Het secretariaat wordt verzorgd door Directoraat C (Grondrechten en burgerschap van de Unie) van de Europese Commissie, directoraat-generaal Justitie, B-1049 Brussel, België, kantoor nr. MO-59 02/013.

Website: [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm)

# 1. INLEIDING

## 1.1 REIKWIJDTE VAN HET ADVIES

In dit advies wordt uiteengezet hoe de beginselen van gegevensbescherming moeten worden toegepast op de verwerking en bekendmaking van persoonsgegevens met het oog op transparantie in de overheidssector, met name in verband met maatregelen ter bestrijding van corruptie en het beheer en de voorkoming van belangenconflicten<sup>1</sup>. Dit advies behandelt niet welke informatie via toegang tot openbare documenten/regelgeving inzake de vrijheid van informatie van de EU-lidstaten beschikbaar moet zijn<sup>2</sup>, stelt geen beperking aan de beschikbaarheid van dergelijke openbare informatie overeenkomstig nationale wetgeving, en gaat evenmin in op de uitvoering van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Verordening (EG) nr. 1049/2001<sup>3</sup>, die van toepassing zijn op EU-instellingen en -organen.

In het algemeen kunnen overheidsinstanties verplicht zijn om gegevens over hun activiteiten en personeel te verzamelen, te registreren en op te slaan en deze gegevens openbaar te maken, doorgaans via hun officiële website. Dit soort verwerking betreft waarschijnlijk tevens persoonsgegevens, die ook onder het publiek worden verspreid.

Dit advies is gericht tot nationale wetgevers, nationale regeringen, bureaus of diensten en andere bevoegde instellingen (hierna "bevoegde instellingen" genoemd) in de overheidssector die zich bezighouden met corruptiebestrijding, maatregelen ter voorkoming van belangenconflicten en andere transparantieverplichtingen, en tot gegevensbeschermingsautoriteiten. Er worden aanbevelingen gedaan op grond van een gemeenschappelijke visie op het gegevensbeschermingskader waarbinnen deze verwerking wordt uitgevoerd. Meer in het bijzonder wordt ingegaan op de algemene uitvoering van Richtlijn 95/46/EG<sup>4</sup> en de beginselen en waarden van Verordening (EU) 2016/679 (hierna "algemene verordening gegevensbescherming" genoemd).

Ingevolge de artikelen 1 en 4 van Richtlijn 95/46/EG dienen de lidstaten in verband met de verwerking van persoonsgegevens de bescherming van de grondrechten en fundamentele

---

<sup>1</sup> Overheidssector - in dit advies wordt onder "overheidssector" verstaan: de staat, regionale of lokale overheden, publiekrechtelijke instellingen en verenigingen gevormd door een of meer van deze overheden of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen, onverminderd andere definities in de wetgeving van de lidstaten.

<sup>2</sup> Zie voor informatie het door Groep artikel 29 gepubliceerde Advies 06/2013 over open gegevens en hergebruik van overheidsinformatie.

<sup>3</sup> Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

<sup>4</sup> 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.

vrijheden van natuurlijke personen, en met name van het recht op de persoonlijke levenssfeer, te waarborgen. Lidstaten moeten tevens ervoor zorgen dat de verwerking van persoonsgegevens als onderdeel van anticorruptiemaatregelen waarmee wordt beoogd potentiële belangenconflicten te beheren alsmede daaraan verbonden transparantieplichtingen worden gereguleerd door nationale wetgeving die zij in overeenstemming met deze richtlijn en in het licht van de algemene verordening gegevensbescherming vaststellen.

## 1.2 DOEL VAN HET ADVIES

Dit advies heeft tot doel wetgevers van lidstaten en bevoegde instellingen praktische richtsnoeren, aanbevelingen en voorbeelden van beste praktijken te bieden om eerbiediging van het recht op gegevensbescherming te waarborgen en daarbij tevens het gerechtvaardigd openbaar belang bij transparantie in acht te nemen, indien wetgevende en politieke initiatieven op dit gebied eisen dat gegevens betreffende een natuurlijk persoon worden verspreid. Het begrip "transparantie"<sup>5</sup> houdt verband met de beginselen van openheid en behoorlijk bestuur zoals verankerd in de Verdragen<sup>6</sup> en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna "EU-Handvest" genoemd)<sup>7</sup>.

Onpartijdigheid, transparantie en professioneel gedrag bij overheidsactoren zijn fundamenteel om uitmuntendheid en kwaliteit bij de uitvoering van belangrijke openbare posities te garanderen. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen de rechten van overheidsactoren op gegevensbescherming<sup>8</sup> enerzijds, en het openbaar belang dat deze personen hun plichten en verantwoordelijkheden op transparante wijze nakomen anderzijds. De openbaarmaking van gegevens over privébelangen van overheidsactoren maakt deel uit van een reeks maatregelen die worden gebruikt om potentiële belangenconflicten te beheren en de controleerbaarheid en het openbaar vertrouwen te vergroten. Daar er voor het beheer van belangenconflicten uiteenlopende wet- en regelgeving bestaat, geeft dit advies raad over hoe in alle lidstaten een gelijk niveau van gegevensbescherming voor overheidsactoren kan worden gewaarborgd.

## 2. RECHTSKADER

Volgens artikel 7 van het EU-Handvest heeft eenieder recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie. Daarnaast bepaalt artikel 8 van het Handvest onder andere dat eenieder recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens. Persoonsgegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor welbepaalde

---

<sup>5</sup> Deze verwijzing laat de specifieke definities in nationale wetgeving en nationaal beleid onverlet en wordt uitsluitend gegeven ter verduidelijking van dit advies.

<sup>6</sup> Zie de artikelen 10 en 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 15 en 298 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>7</sup> Zie artikel 41 van het EU-Handvest.

<sup>8</sup> Het recht op gegevensbescherming moet worden opgevat als een door de gegevensbeschermingsrichtlijn en de algemene verordening gegevensbescherming te beschermen recht.

doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Ook bepaalt artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie, en dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

In artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG zijn de criteria op grond waarvan gegevensverwerking is toegestaan, en de basisbeginselen voor de verwerking van persoonsgegevens vastgesteld (artikel 6 van Richtlijn 95/46/EG). In de overwegingen van de algemene verordening gegevensbescherming staat dat Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie geen afbreuk doet aan en geen gevolgen heeft voor het niveau van bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens uit hoofde van het Unierecht en het lidstatelijke recht.

Volgens artikel 10 van het EVRM heeft een ieder recht op vrijheid van meningsuiting. Het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) heeft meerdere malen erkend dat dit recht het "recht om naar behoren te worden geïnformeerd" en "het recht om informatie te ontvangen" omvat, ook in zaken die geen betrekking hebben op de media of beroepsjournalisten<sup>9</sup>.

Tegen de achtergrond van de voornoemde bepalingen is het raadzaam dat bij de verwerking van persoonsgegevens in de context van maatregelen inzake belangenconflicten en de daarmee verbonden transparantie, de volgende beginselen in aanmerking worden genomen.

### **3. BEGINSELEN INZAKE DE VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS**

Artikel 6 van Richtlijn 95/46/EG bepaalt dat de persoonsgegevens:

- eerlijk en rechtmatig moeten worden verwerkt;
- voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verkregen en vervolgens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden;

---

<sup>9</sup> Tot voor kort verklaarde het EHRM evenwel dat de vrijheid om informatie te ontvangen, zoals door artikel 10 wordt gewaarborgd, niet aldus kan worden opgevat dat een staat een positieve verplichting heeft om informatie te verspreiden of openbaar te maken (zie de zaken *Leander/Zweden* (1987), *Gaskin/Verenigd Koninkrijk* (1989), *Guerra/Italië* (1998) en *Sîrbu/Moldavië* (2004)). Pas in twee recente zaken lijkt het Hof naar een ruime uitlegging van het begrip "vrijheid van informatie" te zijn opgeschoven (zie de beslissing over de ontvankelijkheid van het verzoek in de zaak *Sdruženi Jihočeské Matky/Tsjechische Republiek* uit 2006, en de beslissing in de zaak *Társaság a Szabadságjogokért/Hongarije* uit 2009).

- toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig moeten zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of waarvoor zij vervolgens worden verwerkt;
- nauwkeurig dienen te zijn en, zo nodig, dienen te worden bijgewerkt;
- , niet langer mogen worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt.

De voornoemde vereisten zijn in overeenstemming met vergelijkbare bepalingen in de algemene verordening gegevensbescherming.

### 3.1 EERLIJKE EN RECHTMATIGE VERWERKING

De rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in de context van maatregelen inzake belangenconflicten is te vinden in artikel 7, onder c), van Richtlijn 95/46/EG<sup>10</sup>. Hierin is bepaald dat de verwerking van persoonsgegevens slechts mag geschieden indien dat noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de voor de verwerking verantwoordelijke is onderworpen. In deze context moet de verwerking bij wet worden vastgesteld<sup>11</sup>. Daarbij moet worden vermeden dat de betrokken bepalingen een algemene strekking hebben of in algemene termen worden opgesteld, zodat de voor de verwerking verantwoordelijke geen buitensporige discretie heeft bij de beslissing hoe aan de wettelijke verplichting moet worden voldaan<sup>12</sup>.

In deze omstandigheden zijn wetgevers verplicht om ervoor te zorgen dat wettelijke verplichtingen tegen de betrokken belangen worden afgewogen. Wetgeving moet immers verenigbaar zijn met het recht op een privéleven en een familie- en gezinsleven, en op de bescherming van persoonsgegevens overeenkomstig artikel 8 van het EVRM en de artikelen 7 en 8 van het EU-Handvest<sup>13</sup>. Dit houdt in dat de wettelijke verplichting om persoonsgegevens te verwerken noodzakelijk en evenredig aan de nagestreefde gerechtvaardigde doeleinden moet zijn, en moet voldoen aan het doelbindingsbeginsel.

Instellingen kunnen ook artikel 7, onder e), van Richtlijn 95/46/EG als grondslag nemen voor de verwerking van persoonsgegevens in deze context. Bij de vaststelling of de verwerkingshandelingen in overeenstemming zijn met artikel 7, onder e), moeten zij, rekening houdend met alle betrokken belangen, ervoor zorgen dat:

---

<sup>10</sup> Zie voor een nadere analyse Advies 06/2014 over het begrip "gerechtvaardigd belang van de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke" in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG, WP217. In bepaalde landen kan de verwerking van dit soort persoonsgegevens worden gebaseerd op artikel 7, onder f).

<sup>11</sup> In Advies 06/2014 heeft Groep artikel 29 erkend dat om artikel 7, onder c), te kunnen toepassen, de verplichting moet worden opgelegd bij wet, die aan alle relevante voorwaarden moet voldoen om de verplichting geldig en bindend te maken. In dit verband merkte de Groep artikel 29 op dat "[d]e wetgeving in bepaalde gevallen slechts een algemene doelstelling [kan] vaststellen, terwijl meer specifieke verplichtingen op een ander niveau worden vastgesteld, bijvoorbeeld in secundaire wetgeving of in een bindend besluit van een overheidsinstantie in een concreet geval." Overweging 41 van de algemene verordening gegevensbescherming verklaart dienaangaande: "Wanneer in deze verordening naar een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel wordt verwezen, vereist dit niet noodzakelijkerwijs dat een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is, onverminderd de vereisten overeenkomstig de grondwettelijke orde van de lidstaat in kwestie." Zie ook artikel 6, lid 3, van de algemene verordening gegevensbescherming.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Zie arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 20 mei 2003, Rundfunk, gevoegde zaken C-465/00, C-138/01 en C-139/01, en van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke, gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09

- de verwerkingsactiviteit wordt uitgevoerd in het openbaar belang of wordt verricht bij de uitoefening van openbaar gezag<sup>14</sup>;
- de verwerkingshandeling is noodzakelijk voor de uitvoering van deze taak of voor de uitoefening van dit gezag (dat wil zeggen dat dergelijke handelingen passend moeten zijn om het nagestreefde doeleinde te bereiken en niet verder mogen gaan dan daartoe noodzakelijk is).

VOORBEELD: De indexering<sup>15</sup> van persoonsgegevens die op een transparantieplatform worden verstrekt zodat burgers daarin kunnen zoeken, zou als een noodzakelijke handeling worden beschouwd. Indexering van identiteitsgegevens voor een externe zoekmachine zou normaal gesproken niet noodzakelijk zijn om het transparantiedoel te bereiken.

### 3.2 BEGINSELEN BETREFFENDE EVENREDIGHEID, MINIMALISATIE EN DE KWALITEIT VAN DE GEGEVENS

Om deze beginselen te implementeren, moeten in de eerste plaats de doeleinden van de gegevensverwerking worden vastgesteld. Initiatieven voor transparantie kunnen bijvoorbeeld bedoeld zijn om kennis te verspreiden over de besluiten en handelingen van de overheid en haar bestuursorganen, door basisinzicht te bieden in hun procedures, handelingen en personeel. Daardoor kan het publiek overheden weer aanspreken op de wijze waarop zij taken uitoefenen en openbare middelen beheren, wat efficiëntie en effectiviteit bevordert. De in dit advies behandelde maatregelen beogen belangenconflicten te voorkomen, op te sporen en te bestraffen, om te vermijden dat particuliere belangen invloed uitoefenen op de uitvoering van openbare taken, om de integriteit, objectiviteit en onpartijdigheid van overheidsactoren te versterken, en om het vertrouwen van de burger in de overheid te vergroten.

VOORBEELD: De bevoegde instellingen hebben als taak de waarde vast te stellen van activa die de overheidsfunctionaris aan het begin en aan het einde van zijn of haar ambtstermijn had, en te bepalen hoe deze activa werden betaald. Daartoe kan het nodig zijn informatie te verzamelen over echtgenoten en familieleden en hun activa. Hieruit volgt evenwel niet noodzakelijkerwijs dat het passend of evenredig is om al deze informatie online openbaar te maken. Elke inbreuk op het privéleven van een persoon moet noodzakelijk en evenredig aan het legitieme doeleinde van de verwerking zijn.

#### 3.2.1 EVENREDIGHEID

Het evenredigheidsbeginsel moet tijdens elke verwerkingsactiviteit in acht worden genomen, en met name bij de verzameling van de gegevens en elke daarop volgende openbaarmaking.

<sup>14</sup> Groep artikel 29 heeft in Advies 06/2014 erop gewezen dat de openbare taak of het openbaar gezag moeten zijn gebaseerd op of voortvloeien uit een wetsbepaling. Zie hoofdstuk III, paragraaf 2.5, alsook overweging 41 en artikel 6, lid 3, van de algemene verordening gegevensbescherming.

<sup>15</sup> Definitie van indexering:

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna "HvJEU" genoemd) heeft in meerdere zaken gewezen op het belang van een evenredige benadering bij de verwerking van persoonsgegevens. In de bovenvermelde gevoegde zaken C-465/00, C-138/01 en 139/01, gaat het HvJEU op dit punt in door te vragen *"of de vermelding van de naam van de betrokken personen met het ontvangen inkomen evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel en of de voor het Hof ter rechtvaardiging van die openbaarmaking aangevoerde gronden relevant en toereikend zijn"* (punt 86), en wijst het erop dat het aan de bevoegde nationale rechters staat om *"na te gaan of een dergelijke openbaarmaking noodzakelijk is en evenredig is aan de doelstelling [...], en inzonderheid om na te gaan of deze doelstelling niet op even doeltreffende wijze had kunnen worden bereikt door enkel gegevens te verstrekken aan de toezichthoudende organen"* (punt 88). Het HvJEU vroeg vervolgens of het nagestreefde legitieme doel niet kon worden verwezenlijkt op andere wijzen die waarschijnlijk in mindere mate inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van personen zouden hebben gemaakt<sup>16</sup>.

Daarnaast heeft het HvJEU in punt 74 van de bovenvermelde gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09 duidelijk verklaard: *"Volgens vaste rechtspraak vereist het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene rechtsbeginselen van de Unie, dat de middelen waarmee een handeling van de Unie de nagestreefde doelstelling beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (C-58/08 Vodafone e.a., Jurispr. 2010, blz. I-0000, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).*

Lidstaten moeten zorgvuldig rekening houden met de omvang van de groep personen waarop maatregelen tegen belangenconflicten en inzake transparantie van toepassing zijn. Bij de vaststelling wiens gegevens worden verwerkt, kunnen lidstaten verlangen dat relevante objectieve criteria worden opgesteld, zoals het openbaar gezag van een persoon, de bevoegdheid om overheidsmiddelen uit te geven of toe te wijzen, het salaris, het einde van de ambtstermijn, de ontvangen voordelen, enz. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat de verwerking niet verder mag gaan dan *"noodzakelijk [is] voor de verwezenlijking van de nagestreefde rechtmatige doelstellingen, gelet op met name de aantasting van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten als gevolg van een dergelijke bekendmaking"*<sup>17</sup>.

De online openbaarmaking van gegevens waarbij irrelevante aspecten van het privéleven van een persoon worden bekendgemaakt, is in het licht van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel niet gerechtvaardigd.

❖ Implementatie van evenredigheid:

- verschillen tussen verzameling en online bekendmaking van gegevens

---

<sup>16</sup> In de onderzochte context vroeg het HvJEU namelijk of *"het niet voldoende zou zijn het grote publiek enkel gegevens te verstrekken over de salarissen en andere geldelijke voordelen"*. Zie punt 88 van het arrest van het Hof in Rundfunk, gevoegde zaken C-465/00, C-138/01.

<sup>17</sup> Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest in de gevoegde zaken Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) en Hartmut Eifert (C-93/09)/Land Hessen, punten 79 en 80.



Maatregelen tegen belangenconflicten omvatten doorgaans twee belangrijke verwerkingsactiviteiten: de exclusieve, niet-openbare verwerking van persoonsgegevens binnen de bevoegde instellingen, en de online bekendmaking van bepaalde gegevens. Relevante wetsbepalingen moeten uitdrukkelijk vaststellen welke personen rapporten bij de bevoegde instellingen moeten indienen. Ook moet daarin worden gespecificeerd welke persoonsgegevens het rapport moet bevatten en welke persoonsgegevens proactief moeten worden bekendgemaakt. Dit advies probeert niet vast te stellen welke persoonsgegevens moeten worden verzameld door de bevoegde instellingen die zich met maatregelen tegen belangenconflicten bezighouden, en beoogt evenmin te definiëren welke informatie online moet worden verspreid. Wel moet er echter op worden gewezen dat de bevoegde instellingen bij het beslissen of gegevens online beschikbaar moeten worden gesteld, altijd in het oog moeten houden wat de gevolgen daarvan zijn. Sommige verzamelde persoonsgegevens kunnen intieme informatie over overheidsfunctionarissen bevatten en de online openbaarmaking daarvan kan derhalve ernstige gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer en de rechten op gegevensbescherming. Ook moet worden opgemerkt dat datgene waar het publiek in is geïnteresseerd, niet eveneens van openbaar belang hoeft te zijn.

In het algemeen worden er waarschijnlijk minder persoonsgegevens bekend gemaakt dan er bij de bevoegde instellingen zijn ingediend, aangezien proactieve openbaarmaking van bepaalde informatie ongepast zou zijn, gezien de vermoedelijke impact die de openbaarmaking op de betrokkene zou hebben. Daarnaast kan bepaalde informatie die niet proactief openbaar hoeft te worden gemaakt alsnog openbaar worden gemaakt indien de wet en/of andere relevante regelgeving wetgeving bepaalt dat wetgeving inzake de toegang tot informatie van toepassing is, of indien een rechterlijke beslissing bekendmaking vereist. Bij de vaststelling of de verkrijging en/of bekendmaking van persoonsgegevens van overheidsfunctionarissen noodzakelijk is, moet in aanmerking worden genomen of (financiële, contractuele of andere) zaken en/of transacties van de overheidsactoren plaatsvonden voordat zij hun ambt aanvaardden, toen zij nog particulieren zonder overheidsmandaat waren. Bevoegde instellingen wordt niet belet om deze gegevens op deze basis te verzamelen, met name in situaties waarin verdachte activiteiten hebben plaatsgevonden. Automatische online bekendmaking van alle zaken/transacties van overheidsfunctionarissen die dateren van voor zij hun functie aanvaardden - die op naam kunnen worden doorzocht en alle details bevatten, zonder onderscheid op grond van de aard, het soort en de omvang van deze gegevens - gaat desalniettemin verder dan wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de nagestreefde gerechtvaardigde doeleinden.

Bij de overweging of persoonsgegevens online openbaar moeten worden gemaakt, moet rekening worden gehouden met de potentiële risico's van een dergelijke bekendmaking. Indien een routinematige of uitgebreide bekendmaking is gepland, wordt sterk aanbevolen om de impact daarvan op de persoonlijke levenssfeer te evalueren. Daarbij moeten ook alternatieve wijzen om bepaalde persoonlijke informatie te verstrekken worden overwogen, zoals bekendmaking van samenvattingen of in collectieve vorm waarbij personen niet kunnen worden geïdentificeerd.

Ook moet in aanmerking worden genomen of de aard en de omvang van de bekendgemaakte persoonsgegevens andere risico's met zich mee kunnen brengen dan die verband houden met gegevensbescherming. Zo kan de bekendmaking van persoonsgegevens over de economische situatie van de betrokkene hem kwetsbaar maken voor criminelen. Dat sluit niet uit dat deze gegevens worden bekendgemaakt aan bevoegde instellingen die deze gegevens verzamelen en verwerken.

Ook moeten bevoegde instellingen bij de bekendmaking van informatie over de contractuele en/of vergelijkbare betrekkingen van de overheidsfunctionaris zich ervan bewust zijn dat bepaalde gegevens geheim kunnen zijn (handelsgeheim, bankgeheim, beroepsgeheim of anders). In deze gevallen moeten mogelijk het recht op gegevensbescherming, het recht op geheimhouding en het openbaar belang bij toegang tot dergelijke informatie tegen elkaar worden afgewogen.

VOORBEELD: Persoonsgegevens van de huishouding of gezinsleden van een overheidsfunctionaris, zoals namen, contactgegevens, adressen, kunnen door de bevoegde instellingen worden verzameld om hun taken op dit gebied uit te oefenen; online bekendmaking van alle informatie is mogelijk evenwel niet evenredig, hoewel elke zaak op haar merites moet worden beoordeeld.

➤ *Verwerkingshandelingen met betrekking tot verschillende groepen betrokkenen*

Bij de verwerking van persoonsgegevens is een selectieve benadering vereist, door onderscheid te maken tussen verschillende groepen mensen, zaken en doeleinden, en door rekening te houden met de specifieke situaties met betrekking tot de inhoud van de persoonsgegevens die worden bekendgemaakt. Verschillende wijzen om informatie beschikbaar te stellen moeten naar evenredigheid worden gebruikt.

Bij de beoordeling of de verwerking inhoudt dat persoonsgegevens online publiekelijk worden verspreid, moeten verschillende situaties verschillend worden behandeld. Bevoegde instellingen kunnen verlangen dat rekening wordt gehouden met de mate waarin de overheidsinstelling of -sector aan het risico van corruptie of situaties van belangenconflicten blootstaat, het doel van de handelingen of taken die in het openbaar belang moeten worden verricht, en het bedrag aan overheidsmiddelen dat de betrokkenen beheren. In het algemeen kan het passend zijn om onderscheid te maken tussen de hiërarchische en beslissingsverantwoordelijkheden van politici, hogere overheidsfunctionarissen of andere publieke figuren die posities met politieke verantwoordelijkheden bekleden, of tussen personen in een "normale managementfunctie binnen de overheidssector" die niet worden gekozen maar alleen uitvoerende managementfuncties bekleden, en "normale overheidsfunctionarissen" die geen eigen beslissingsbevoegdheid hebben.

De online verspreiding van persoonsgegevens via de website van de betrokken bevoegde instelling kan voor de eerste groep als evenredig worden beschouwd, maar dezelfde oplossing is mogelijk niet van toepassing op de tweede of derde groep. Voor de tweede groep kan de naam en functie openbaar zijn, terwijl persoonsgegevens over ambtenaren niet standaard worden bekendgemaakt (ook niet indien deze betrekking hebben op handelingen die zij in hun

hoedanigheid van overheidsfunctionaris of met betrekking tot hun beroepsmatige activiteiten hebben verricht<sup>18</sup>). Dit doet niets af aan de beschikbaarheid van deze gegevens volgens de nationale regels inzake toegang van het publiek tot documenten.

Het is raadzaam om onderscheid te maken tussen verschillende groepen overheidsfunctionarissen, ambtenaren en andere personen volgens deze specifieke wetgeving, afhankelijk van de voornoemde criteria, en om op basis van dit onderscheid verschillende niveaus van verstrekingsverplichtingen aan de bevoegde instellingen vast te stellen. De wetgever moet dit onderscheid met name in aanmerking nemen met betrekking tot alle verplichtingen tot online bekendmaking.

Deze benadering zou de verstrekking van verschillende hoeveelheden en soorten persoonsgegevens naar gelang de groep personen vereenvoudigen, en daarmee bijdragen aan de vervulling van evenredigheidsvereisten, volgens welke de verwerking van persoonsgegevens uitsluitend betrekking heeft op het minimum dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het legitieme doeleinde (het opsporen en bestraffen van belangenconflicten).

---

<sup>18</sup> Dienaangaande vestigt het HvJEU in het arrest-Rundfunk, gevoegde zaken C-465/00, C-138/01, de aandacht op de rechtspraak van het EHRM inzake de strekking van het begrip "persoonlijke levenssfeer", waarbij het opmerkt dat het *"niet eng moet worden uitgelegd"* en dat *"om geen enkele principiële reden de beroepsactiviteiten [...] van het begrip 'persoonlijke' levenssfeer kunnen worden uitgesloten"*. Zie punt 73 van het arrest.

VOORBEELD: De openbaarmaking van persoonsgegevens met betrekking tot verklaringen inzake belangenconflicten van overheidsfunctionarissen die taken verrichten die uitsluitend administratieve verantwoordelijkheden met zich mee brengen, wordt in bepaalde omstandigheden onevenredig geacht indien in aanmerking wordt genomen dat zij geen gekozen of ministeriële functie bekleden. Integendeel: de verstrekking van deze documenten aan de bevoegde controleautoriteiten werd gerechtvaardigd geacht om de integriteit en onpartijdigheid van deze personen te versterken en situaties van belangenconflicten te voorkomen, op te sporen en te bestraffen<sup>19</sup>.

### 3.2.2 MINIMALISERINGSBEGINSEL

Volgens het minimaliseringsbeginsel moeten de noodzaak en de evenredigheid van de verwerkte gegevens streng worden beoordeeld (artikel 6 van Richtlijn 95/46/EG en de bepalingen van de algemene verordening gegevensbescherming). De hoeveelheid en het soort verwerkte persoonsgegevens moet duidelijk zijn vastgesteld. Wanneer persoonsgegevens moeten worden verwerkt, moeten zij volgens de wet toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn voor de vastgestelde doeleinden, en mag informatie die niet noodzakelijk voor deze doeleinden is op geen enkele wijze worden verwerkt. De verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van maatregelen tegen belangenconflicten en transparantiemaatregelen moet gericht zijn op en relevant zijn voor het legitieme doeleinde, om onnodige gegevensverwerking te voorkomen. Hierdoor wordt de verwerking waarschijnlijk weer effectiever en efficiënter.

Online bekendmaking is mogelijk niet altijd nodig om het doeleinde van de verwerking te verwezenlijken. In sommige gevallen volstaat het om algemene basisinformatie over een specifieke overheidssector of gegevens over overheidsbesluiten en -handelingen in de vorm van prestatie-indicatoren te verstrekken. Gedetailleerde en uitgebreidere gegevens kunnen worden ingediend bij de bevoegde toezichthoudende autoriteiten, zodat deze gegevens, indien nodig, online openbaar kunnen worden gemaakt of ter beschikking van het publiek worden gesteld volgens de nationale regelgeving inzake toegang tot openbare documenten.

VOORBEELD: Indien informatie over de activa van een aan een overheidsfunctionaris verbonden persoon (bijvoorbeeld de partner, kinderen of andere leden van het gezin of de huishouding) moet worden verzameld en online worden bekendgemaakt, moet met het minimaliseringsbeginsel in gedachten worden overwogen of de activa van het gezinlid afzonderlijk moeten worden bekendgemaakt of dat alleen de totale waarde daarvan volstaat. Ook moet in aanmerking worden genomen in hoeverre de bekendmaking van de identiteit van alle leden van het gezin of de huishouding noodzakelijk is voor het nagestreefde doel.

---

<sup>19</sup> Zie Conseil constitutionnel de la République Française, Décision nr. 2013-675 DC van 10.9.2013 inzake de "Loi organique relative à la transparence de la vie publique" (Projet de loi the adopté 17 septembre 2013 - TA nr. 209).

VOORBEELD: Sommige nationale regels inzake transparantie schrijven voor dat informatie over de hoogte van het persoonlijke inkomen en de vergoedingen van personen die hoge bestuurlijke taken neerleggen (bijvoorbeeld personen met hogere bestuurlijke functies) online bekend worden gemaakt. Om aan dergelijke verplichtingen te voldoen, volstaat volgens het minimaliseringsbeginsel in het algemeen de bekendmaking van het totaalbedrag dat de betrokkene heeft ontvangen. Het is daarentegen waarschijnlijk niet evenredig om gegevens zoals het belastingnummer, volledige financiële verslagen, gedetailleerde uittreksels van belastingaangiften of loonstrookjes, bankgegevens of huisadressen, persoonlijke telefoonnummers of e-mailadressen openbaar te maken.

VOORBEELD: Wanneer financiële gegevens van personen (bv. schulden, leningen) online bekend moeten worden gemaakt, is het volgens het minimaliseringsbeginsel raadzaam om alleen de noodzakelijke en/of basisinformatie bekend te maken, en daarbij rekening te houden met de gevoeligheid van dergelijke gegevens en de risico's die uit de online bekendmaking kunnen voortvloeien. Daarom wordt aanbevolen dat bij wet wordt vastgesteld welke gegevens in geval van online bekendmaking van financiële gegevens openbaar worden gemaakt, om te voorkomen dat daarvan misbruik wordt gemaakt of teveel gegevens online bekend worden gemaakt, hetgeen mogelijk verder gaat dan voor het redelijke en/of legitieme doeleinde noodzakelijk is, terwijl daarbij ook rekening wordt gehouden met het algemeen belang.

#### ❖ Soort gegevens

Bij de verwerking van persoonsgegevens als onderdeel van maatregelen tegen belangenconflicten of transparantiemaatregelen, is een van de doeleinden dat wordt vastgesteld of wijzigingen van de financiële situatie van overheidsfunctionarissen legitiem zijn. In het algemeen moeten de verzamelde en/of bekendgemaakte gegevens functioneel zijn; zo moeten zij laten zien of deze personen onrechtmatig activa hebben verworven, maatregelen tegen belangenconflicten hebben geschonden, of illegale of oneerbare handelingen hebben verricht. Het is niet passend om persoonsgegevens te verzamelen en verder te verwerken die niet bijdragen aan de beoordeling van dergelijke inbreuken en/of om eventuele misdragingen op te sporen. Aanbevolen wordt dat juridische en praktische kaders worden opgesteld die gericht zijn op de verwezenlijking van legitiem beheer van belangenconflicten en daaraan verbonden transparantie, om onnodige, onrechtmatige en oneerlijke verwerking van persoonsgegevens te voorkomen.

VOORBEELD: De zakenrelaties die tijdens de ambtstermijn tot stand zijn gekomen, kunnen een indicatie van onrechtmatig gedrag zijn en moeten door de bevoegde instellingen nader worden geanalyseerd. Informatie kan derhalve worden verwerkt indien het relevant is om na te gaan of de overheidsfunctionaris rechtstreeks dan wel indirect (via familie of partner) ten onrechte financieel of ander voordeel heeft verkregen.

### 3.3 VERWERKING VAN BIJZONDERE CATEGORIEËN PERSOONSgegevens (GEVOELIGE GEGEVENS)

In artikel 8, lid 1, van Richtlijn 95/46/EG worden persoonsgegevens waaruit de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, of het lidmaatschap van een vakvereniging blijkt, alsook de verwerking van gegevens die de gezondheid of het seksueel gedrag betreffen, gedefinieerd als bijzondere categorieën. De algemene verordening gegevensbescherming breidt de bijzondere categorieën van persoonsgegevens uit tot genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, en gegevens met betrekking tot iemands seksuele geaardheid. Zowel Richtlijn 95/46/EG als de algemene verordening gegevensbescherming bepaalt dat de verwerking van dergelijke gegevens in de regel verboden is, en voorziet in meerdere uitzonderingsgevallen waarin dergelijke gegevens wel kunnen worden verwerkt.

Verder wordt in artikel 8, lid 5, van Richtlijn 95/46/EG bepaald dat de verwerkingen van gegevens inzake overtredingen, strafrechtelijke veroordelingen of veiligheidsmaatregelen alleen mogen worden verricht onder toezicht van de overheid of indien de nationale wetgeving voorziet in passende specifieke waarborgen, behoudens afwijkingen die een lidstaat kan toestaan uit hoofde van nationale bepalingen welke passende en specifieke waarborgen bieden. De algemene verordening gegevensbescherming bevat een vergelijkbare bepaling.

Op grond van de bovenvermelde bepalingen kan proactieve openbaarmaking van dergelijke gegevens slechts bij uitzondering plaatsvinden, op een specifieke rechtsgrondslag, en altijd na een zorgvuldige belangenafweging tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het gerechtvaardigde openbare belang.

**VOORBEELD:** Indien dat bij een kandidaatstelling nodig is, kan het aanvaardbaar zijn dat over de personen die gekozen zijn om politieke partijen te vertegenwoordigen informatie bekend wordt gemaakt waaruit hun banden met bepaalde politieke groeperingen of vakbondsgroepen blijken.

### 3.4 BEWAARTERMIJNEN

De termijn voor de bewaring van persoonsgegevens in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, moet worden vastgesteld op grond van de gerechtvaardigde doeleinden waarvoor zij worden gehouden. De gegevens mogen uitsluitend worden verwerkt gedurende de periode die noodzakelijk is om de relevante gerechtvaardigde doeleinden te verwezenlijken. Verwerking binnen bevoegde instellingen moet los van het doeleinde van de bekendmaking van persoonsgegevens worden beschouwd. Het verdient de voorkeur bewaartermijnen duidelijk te vermelden en tevens informatie over beschikbaarheid online te verstrekken.

Er kunnen verschillende stappen worden vastgesteld: een termijn voor de verwerking van de gegevens voor het hoofddoeleinde, een termijn voor de bekendmaking van de gegevens en een termijn voor alle archieven. Voor verschillende gegevens of gegevensbestanden kunnen verschillende termijnen gelden.

### 3.5 JUISTHEID VAN DE GEGEVENS



Persoonsgegevens dienen juist te zijn en, zo nodig, te worden bijgewerkt. Volgens artikel 6 van Richtlijn 95/46/EG moeten alle redelijke maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de gegevens die, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of waarvoor zij vervolgens worden verwerkt, juist en bijgewerkt zijn. Daarnaast heeft de overheidsfunctionaris, gelet op de algemene verordening gegevensbescherming, het recht om van de bevoegde instellingen onverwijld rectificatie van hem betreffende onjuiste of verouderde persoonsgegevens te verkrijgen. Artikel 16 van de algemene verordening gegevensbescherming bepaalt verder dat de betrokkene, afhankelijk van de doeleinden van de verwerking, het recht heeft vervollediging van onvolledige persoonsgegevens te verkrijgen, onder meer door een aanvullende verklaring te verstrekken.

Indien de wet voorschrijft dat bepaalde gegevens online moeten worden bekendgemaakt, is het raadzaam dat de bevoegde instellingen, gezien het beginsel van juistheid van gegevens, duidelijke/unieke formulieren/verklaringen opstellen die alleen relevante gegevens bevatten.

Ook wordt aanbevolen dat de bevoegde instellingen passende procedures uitvoeren om ervoor te zorgen dat de verzamelde persoonsgegevens juist en actueel blijven overeenkomstig artikel 6 van Richtlijn 95/46/EG en in het licht van de algemene verordening gegevensbescherming. Het is een goede gewoonte om op elk bekendgemaakt gegevensbestand de datum van bekendmaking of de laatste bijwerking te vermelden.

### 3.6 BEPERKING VAN HET DOEL

De verzamelde gegevens kunnen uitsluitend worden verwerkt in het kader van de welbepaalde doeleinden en voor andere daarmee verenigbare doeleinden. In artikel 6, lid 1, van Richtlijn 95/46/EG wordt bepaald dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verkregen en vervolgens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden.

In de algemene verordening gegevensbescherming geldt volgens een vergelijkbare bepaling dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verzameld en vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze mogen worden verwerkt; de verdere verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden wordt niet als onverenigbaar met de oorspronkelijke doeleinden beschouwd.

Opmerkelijk is dat in sommige EU-lidstaten bepaalde verwerkingsverantwoordelijken specifieke informatie hebben toegevoegd om de beperkingen aan hergebruik van bekendgemaakte gegevens toe te lichten. Groep artikel 29 heeft er in advies 06/2013 over open gegevens en hergebruik van overheidsinformatie namelijk op gewezen dat potentiële hergebruikers, in de hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijken, de gegevensbeschermingswetgeving moeten eerbiedigen wanneer zij met persoonsgegevens te maken hebben, tenzij de verwerking valt onder de uitzondering voor huishoudelijke doeleinden als bedoeld in artikel 3 van Richtlijn 95/46/EG.

Bij de beslissing of de persoonsgegevens algemeen toegankelijk moeten zijn via externe zoekmachines, moet er rekening mee worden gehouden dat het doel is de informatie breed toegankelijk te maken. Indien er een algemeen openbaar belang is bij de beschikbaarstelling van dergelijke gegevens, met name ten aanzien van de specifieke categorie betrokkenen, dan is deze verspreiding waarschijnlijk gerechtvaardigd, mits alle mogelijke gevolgen op de rechten en vrijheden van de betrokkene in aanmerking zijn genomen. Indien er evenwel geen algemeen openbaar belang is of een dergelijke brede verspreiding ongepast wordt geacht, kan het de voorkeur verdienen om de gegevens beschikbaar te stellen via interne zoekmachines<sup>20</sup> of via andere selectieve toegangsmechanismen (bijvoorbeeld door middel van een login of captcha).

Aanbevolen wordt uitdrukkelijk vast te stellen of hergebruik van gegevens is toegestaan of verboden, en wat de eventuele voorwaarden voor hergebruik zijn<sup>21</sup>.

#### **4. BEVEILIGINGSMAATREGELEN**

De bevoegde instellingen nemen in de hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijken passende technische en organisatorische maatregelen om persoonsgegevens te beschermen en onopzettelijk verlies en vernietiging, wijziging of ongeoorloofde verstrekking daarvan of ongeoorloofde toegang daartoe, en andere onrechtmatige vormen van verwerking te voorkomen. Beveiligingsmaatregelen moeten geschikt zijn voor de aard van de verwerking door de bevoegde instellingen.

Daartoe moeten passende maatregelen worden uitgevoerd om het risico dat de op internet beschikbare informatie en documenten worden gewist, gewijzigd en/of uit hun context worden gehaald, te beperken. Zo kan worden vermeld uit welke betrouwbare bronnen de documenten afkomstig zijn, kunnen elektronische handtekeningen worden gebruikt om de authenticiteit en volledigheid van de documenten te waarborgen, en kunnen aan op officiële websites geplaatste bestanden contextgegevens worden toegevoegd, zoals informatie over de versie, vervaldatum, en het verantwoordelijke bestuursorgaan.

#### **5. RECHTEN VAN DE BETROKKENE**

Om een eerlijke verwerking te waarborgen, raadt Groep artikel 29 aan dat de bevoegde instellingen alle hergebruikers informeren over hun verplichtingen in verband met de rechten van de betrokkene en de nakoming daarvan.

Alvorens enige persoonsgegevens te verzamelen, verstrekken de bevoegde instellingen de overheidsfunctionaris wiens gegevens worden verzameld informatie als bedoeld in de artikelen 10 en 11 van Richtlijn 95/46/EG. Het recht om te worden geïnformeerd kan

---

<sup>20</sup> Daartoe kunnen binnen elk tekstbestand toegangsregels worden gecodeerd (bv. via de noindex/noarchive metatags en het bestand robots.txt, dat overeenkomstig het Robot Exclusion Protocol wordt geconfigureerd). Dit staat niet in de weg aan het gebruik van instrumenten die kunnen helpen om informatie en documenten te vinden die op de officiële website van een overheidsorgaan moeten worden verspreid.

<sup>21</sup> Zie advies WP207 van Groep artikel 29.



voortkomen uit de relevante wet waarin is bepaald welke persoonsgegevens openbaar moeten worden gemaakt en derhalve kunnen worden gepubliceerd zonder voorafgaande toestemming van de overheidsfunctionaris.

Verder moet de betrokkene van de bevoegde instellingen de volgende informatie kunnen verkrijgen, tenzij er sprake is van een uitzondering als bedoeld in Richtlijn 95/46/EG:

- uitsluitel omtrent het al dan niet bestaan van verwerkingen van hem betreffende gegevens, alsmede ten minste informatie over de doeleinden van deze verwerkingen, de categorieën gegevens waarop deze verwerkingen betrekking hebben en de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden verstrekt;
- verstrekking, in begrijpelijke vorm, van de gegevens die zijn verwerkt, alsmede de beschikbare informatie over de oorsprong van de gegevens;
- mededeling van de logica die ten grondslag ligt aan de automatische verwerking van hem betreffende gegevens, in elk geval als het gaat om de geautomatiseerde besluiten.

Volgens artikel 14 van Richtlijn 95/46/EG heeft de betrokkene in sommige gevallen<sup>22</sup> het recht om zich te allen tijde tegen de verwerking te verzetten. Aanbevolen wordt dat verwerkingsverantwoordelijke alle hergebruikers van dergelijke gegevens over verzet informeert<sup>23</sup>.

Dit recht op verzet kan, afhankelijk van het doeleinde, bij wet worden afgeschaft of beperkt. Zo kunnen betrokkenen zich ingevolge dit recht verzetten tegen online bekendmaking van bepaalde of alle hun betreffende gegevens op grond van dwingende rechtmatige gronden die verband houden met hun specifieke situatie, maar niet tegen de interne verwerking daarvan (anders dan de verspreiding van hen betreffende gegevens).

Elke betrokkene kan van de bevoegde instellingen tevens de rectificatie, wissing of afscherming verkrijgen van de gegevens die niet in overeenstemming met Richtlijn 95/46/EG worden verwerkt. Verder wordt aan derden aan wie de gegevens zijn verstrekt kennis gegeven van een dergelijke rectificatie, wissing of afscherming, tenzij zulks onmogelijk blijkt of onevenredig veel moeite kost.

Volgens de algemene verordening gegevensbescherming heeft de betrokkene recht op rectificatie, wissing en beperking, en het recht een klacht in te dienen bij een gegevensbeschermingsautoriteit.

---

<sup>22</sup> In dit verband moet worden vermeld dat artikel 14 van de richtlijn bepaalt dat de betrokkene zijn recht op verzet ten minste kan uitoefenen, onder andere, in de gevallen bedoeld in artikel 7, onder e), van de richtlijn. Dit houdt in dat indien de verwerking is toegestaan na een redelijke en objectieve beoordeling van de verschillende rechten en belangen die op het spel staan, de betrokkene nog een extra mogelijkheid tot verzet heeft op gronden die verband houden met zijn of haar specifieke situatie. Zie het bovenvermelde advies van Groep artikel 29, nr. 06/2014, hoofdstuk III, paragraaf 3.6.

<sup>23</sup> In Frankrijk is deze verplichting vastgelegd in artikel 97 van het décret van het nationale gegevensbeschermingsrecht.