



10936/03/NL
WP 83

**Advies 7/2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie en de
bescherming van persoonsgegevens**

- Het juiste evenwicht vinden -

Goedgekeurd op 12.12.2003

De Groep is opgericht op grond van artikel 29 van Richtlijn 95/46/EG. Zij is een onafhankelijk Europees adviesorgaan inzake gegevensbescherming en de persoonlijke levenssfeer. De taken van de Groep zijn omschreven in artikel 30 van Richtlijn 95/46/EG en in artikel 14 van Richtlijn 97/66/EG.

Het secretariaat wordt verzorgd door directoraat E (Diensten, intellectuele en industriële eigendom, media en gegevensbescherming) van directoraat-generaal Interne markt van de Europese Commissie, B-1049 Brussel, België, kamer C 100-6/136.

Website: www.europa.eu.int/comm/privacy

DE GROEP VOOR DE BESCHERMING VAN PERSONEN IN VERBAND MET DE VERWERKING VAN PERSOONSgegevens

Opgericht bij Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995¹,

Gelet op artikel 29 en artikel 30, lid 1, onder a), en lid 3, van deze richtlijn,

Gelet op haar reglement en met name op artikel 12 en artikel 14 daarvan

HEEFT HET VOLGENDE ADVIES GOEDGEKEURD:

I. Inleiding

De Europese Commissie heeft in juni 2002 een voorstel voor een richtlijn goedgekeurd over het hergebruik van overheidsdocumenten². Het Europees Parlement heeft de richtlijn op 25 september 2003 in tweede lezing goedgekeurd en de Raad heeft de door het Parlement aangenomen amendementen op 27 oktober officieel aanvaard³. De richtlijn over het hergebruik is bedoeld om een minimum aan harmonisatie tot stand brengen van de regels voor het hergebruik van overheidsinformatie in de EU teneinde voor alle spelers gelijke voorwaarden te creëren. Dergelijke informatie heeft een belangrijk economisch potentieel omdat zij de grondstof levert voor nieuwe digitale producten en diensten en een belangrijke gegevensinvoer vormt voor elektronische handel.

De gegevens die in de richtlijn bedoeld worden zijn bijvoorbeeld geografische gegevens, informatie over bedrijven, toerisme, verkeer of onderwijs. Persoonlijke gegevens zijn dus niet in de eerste plaats bedoeld, maar ook voor die gegevens kan hergebruik worden gevraagd.

Daarom wil deze richtlijn zo neutraal metaal mogelijk zijn, hetgeen betekent dat zij het geharmoniseerde niveau van gegevensbeschermingsregels zoals uiteengezet in Richtlijn 95/46/EG niet beïnvloedt, hetgeen uitdrukkelijk wordt vermeld in een artikel en een overweging van de voorgestelde richtlijn⁴. Dit betekent dat de gegevensbeschermingsrichtlijn volledig van toepassing is zodra een aanvraag voor hergebruik van persoonsgegevens in de zin van de richtlijn wordt ingediend

¹ Publicatieblad L 281 van 23.11.1995, blz. 31, beschikbaar op:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/dataprot/index.htm.

² Voorstel voor een richtlijn over het hergebruik en de commerciële exploitatie van overheidsdocumenten, (COM (2002) 207 def.)

³ De richtlijn wacht nu op ondertekening en zal waarschijnlijk in december in het Publicatieblad verschijnen.

⁴ In artikel 1, lid 4, staat: "Deze richtlijn laat de bescherming van personen m.b.t. de verwerking van persoonsgegevens volgens de bepalingen van de communautaire en nationale wetgeving onverlet en brengt met name geen wijzigingen teweeg in de verplichtingen en rechten die in Richtlijn 95/46/EEG zijn uiteengezet."

In overweging 19 staat: "Deze richtlijn moet worden uitgevoerd en toegepast volgens de beginselen van de bescherming van persoonsgegevens, in overeenstemming met 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".

Huidige stand van de procedure: gemeenschappelijk standpunt door de Raad goedgekeurd op 26 mei 2003.

Volgens artikel 30 van Richtlijn 95/46/EG kan de Groep aanbevelingen doen over alle aangelegenheden in verband met de bescherming van persoonsgegevens in de Gemeenschap. Zij heeft reeds Advies 3/99 over hetzelfde onderwerp en Advies 5/2001 over een aanverwant onderwerp uitgebracht⁵.

Dit document is bedoeld om de volledige toepasbaarheid van de gegevensbeschermingsrichtlijn nader te verklaren en richtsnoeren te geven over de manier waarop het juiste evenwicht kan worden gevonden tussen gegevensbescherming en het hergebruik van overheidsinformatie alsmede om de bovenvermelde adviezen nader toe te lichten.

II Relevante aspecten van de gegevensbeschermingsrichtlijn

1. Algemeen

Het is van belang nadruk te leggen op het verschil tussen toegang tot persoonsgegevens in de zin van de gegevensbeschermingsrichtlijn, toegang tot de documenten van de overheid op grond van de wetgeving inzake vrijheid van informatie en het voor hergebruik ter beschikking stellen van overheidsinformatie die persoonsgegevens bevat.

Terwijl de gegevensbeschermingsrichtlijn als onderdeel van het fundamentele recht op gegevensbescherming voor de betrokkene het recht van toegang tot zijn of haar persoonsgegevens garandeert, is de wetgeving inzake vrijheid van informatie bedoeld om transparantie en openheid te garanderen en de verantwoordelijkheid bij de burgers te leggen die als gevolg hiervan hun verzoek om informatie niet te hoeven te verantwoorden. In normale gevallen zullen zij de informatie voor eigen, niet commerciële doeleinden gebruiken. In de gegevensbeschermingsrichtlijn wordt aanvaard dat het beginsel van het recht van toegang van het publiek tot officiële documenten in overweging kan worden genomen bij de toepassing van de gegevensbeschermingsbeginselen⁶. De wetgever heeft in dit geval bepaald dat er een algemene verplichting tot terbeschikkingstelling van informatie is, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan en behoudens uitzonderingen zoals de gebruikelijke uitzonderingen om privacyredenen. In deze gevallen is het doel waarvoor de gegevens opnieuw zullen worden gebruikt geen punt dat extra aandacht verdient. Er zij op gewezen dat de richtlijn over het hergebruik van overheidsinformatie gebaseerd is op de bestaande toegangsregelingen in de lidstaten en de nationale regels betreffende toegang tot documenten niet wijzigt. De richtlijn is niet van toepassing in de gevallen waarin burgers of bedrijven volgens de geldende toegangsregelingen alleen een document kunnen krijgen als zij een bijzonder belang hiervoor kunnen aantonen⁷.

Het hergebruik van persoonsgegevens volgens de richtlijn inzake het hergebruik is, in tegenstelling tot de twee bovenvermelde gevallen, bedoeld als input voor commerciële

⁵ Advies 3/99 over overheidsinformatie en de bescherming van persoonsgegevens - Bijdrage aan het overleg dat door de Europese Commissie is ingesteld over het Groenboek "Overheidsinformatie: een belangrijke bron voor Europa" COM (1998) 585; Advies 5/2001 over het speciaal verslag van de Europese Ombudsman aan het Europees Parlement naar aanleiding van de ontwerp-aanbeveling aan de Europese Commissie inzake klacht 713/98/IJH. De instellingen van de Gemeenschap moeten het evenwicht zoeken tussen hun verplichting tot openheid zoals in Verordening 1049/2001 is bepaald en de bescherming van persoonsgegevens volgens Verordening 45/2001.

⁶ Zie overweging 72 van de gegevensbeschermingsrichtlijn.

⁷ Zie overweging 9 van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over het hergebruik van overheidsinformatie.

activiteiten en vertegenwoordigt derhalve een economische waarde voor de bedrijven, waarbij het aspect van de mensenrechten of de transparantie helemaal niet komt kijken. Dit onderscheid, dat in de praktijk soms heel moeilijk te maken is, kan consequenties hebben voor de toepassing van de beginselen die in de gegevensbeschermingsrichtlijn zijn uiteengezet.

Dit document is alleen voor dit laatste geval als richtsnoer bedoeld, nl. wat de toegang tot persoonsgegevens voor hergebruik betreft.

2. De gegevensbeschermingsregeling

In dit gedeelte wordt ingegaan op de geldende gegevensbeschermingsregeling die overheidsorganen moeten naleven zodra om terbeschikkingstelling van gegevens voor hergebruikdoeleinden wordt gevraagd.

De gegevensbeschermingsrichtlijn is in dit verband alleen van toepassing indien de informatie die de overheid in haar bezit heeft, persoonsgegevens bevat. Gezien de algemene definitie in de richtlijn⁸ kunnen talrijke overheidsdocumenten persoonsgegevens bevatten. In het voorstel voor een richtlijn worden als voorbeelden voor documenten die voor hergebruik in aanmerking komen, vermeld: geografische informatie, informatie over bedrijven, verkeersinformatie of verzamelde statistische gegevens. Informatie die de overheid heeft en die persoonsgegevens bevat, is bijvoorbeeld te vinden in de bevolkingsregisters, bedrijvenbestanden, registers over voertuigen of krediet en in gegevens over de gezondheid, het werk of de sociale zorg. Openbaarmaking van persoonsgegevens moet worden uitgesloten als het hergebruik mogelijk is met terbeschikkingstelling van persoonsgegevens die zodanig anoniem zijn gemaakt dat de betrokkene niet langer identificeerbaar is.

De Groep wijst erop dat de gegevensbeschermingsrichtlijn van toepassing is op persoonsgegevens die openbaar zijn gemaakt⁹.

Overeenkomstig de gegevensbeschermingsrichtlijn moet de doorgifte aan derde partijen van persoonsgegevens die door overheidsorganen zijn verzameld en worden bewaard, beschouwd worden als verwerking van persoonsgegevens, aangezien de definitie van verwerking *openbaarmaking door de doorgifte* inhoudt, met het gevolg dat aan de materiële voorwaarden die van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens moet worden voldaan.

Hergebruik kan het gevolg zijn van een specifiek verzoek aan een publieke autoriteit om bepaalde informatie ter beschikking te stellen, van de uitvoering van een contract of van het gebruik van informatie die via internet openbaar is gemaakt of toegankelijk, zoals sommige openbare registers. Wat dit laatste betreft, wijst de Groep op de noodzaak van technische voorzieningen die ervoor zorgen dat de toegang wordt beperkt of op zodanige wijze wordt georganiseerd dat onrechtmatige verwerking, bijvoorbeeld massale downloads, onmogelijk worden. In dit verband dient de voor de verwerking verantwoordelijke, overeenkomstig de richtlijn, passende maatregelen te nemen om persoonsgegevens te beschermen tegen niet-geautoriseerde openbaarmaking of toegang,

⁸ In artikel 2, onder a), van de gegevensbeschermingsrichtlijn staat dat in de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder: "persoonsgegevens", iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna "betrokkene" te noemen; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit;...

⁹ Zie Advies 3/99 in voetnoot 2 hierboven.

met name wanneer de verwerking doorgifte van gegevens over een netwerk met zich meebrengt (artikel 17 van de richtlijn).

De materiële bepalingen waaraan op grond van de gegevensbeschermingsrichtlijn moet worden voldaan, zijn opgenomen in artikel 7, en in het geval van gevoelige gegevens, in artikel 8, en de beginselen in verband met de kwaliteit van de gegevens zijn uiteengezet in artikel 6. Er zij op gewezen dat de artikelen 7, 8 en 6 elkaar aanvullende eisen zijn waaraan moet worden voldaan.

(a) Rechtmatigheid van publieke openbaarmaking (artikel 7 van de gegevensbeschermingsrichtlijn)

De verwerking van persoonsgegevens, die bestaat in openbaarmaking op verzoek van deze gegevens, moet in overeenstemming zijn met een van de redenen die in artikel 7 van de gegevensbeschermingsrichtlijn zijn opgenomen. De volgende redenen lijken in dit verband relevant:

(aa) Wanneer de betrokkene op ondubbelzinnige wijze zijn of haar toestemming heeft gegeven, kan de overheidsinstantie de persoonsgegevens van deze betrokkene ter beschikking stellen. Om te garanderen dat de betrokkene hierover zelf kan beslissen, is het raadzaam reeds op het ogenblik waarop de gegevens worden verzameld te voorzien in de mogelijkheid om toestemming voor hergebruik te geven of te weigeren.

(bb) De verwerking is ook rechtmatig als zij noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene.

(cc) Persoonsgegevens mogen ook openbaar worden gemaakt als dit noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen. Tenzij een overheidsinstantie een specifieke bevoegdheid heeft om de gegevens openbaar te maken, is een dergelijke openbaarmaking op deze gronden niet toegestaan.

Er zij op gewezen dat de richtlijn inzake hergebruik niet als een wettelijke verplichting kan worden aangevoerd, omdat deze richtlijn niet voorziet in een verplichting om persoonlijke informatie openbaar te maken: in de richtlijn staat dat zij de gegevensbeschermingsrichtlijn onverlet laat en in overweging 9 wordt uitdrukkelijk gezegd dat deze richtlijn geen verplichting inhoudt om hergebruik van documenten toe te staan. De beslissing om hergebruik toe te staan moet door de betrokken lidstaten of de betrokken overheidsinstantie worden genomen. Het wordt derhalve aan de lidstaten overgelaten om vast te stellen in welke gevallen zij overheidsinstanties ertoe verplichten persoonsgegevens openbaar te maken.

Er is nog een reden, nl. wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of een taak die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de voor de verwerking verantwoordelijke of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, is opgedragen, een reden die moeilijk van de “wettelijke verplichting” kan worden onderscheiden en deze zal overlappen¹⁰. Het onderscheid is echter van belang, aangezien het in het geval van een wettelijke verplichting de taak is van de wetgever om de verenigbaarheid te beoordelen voordat hij kan bepalen dat de openbaarmaking van de persoonsgegevens een wettelijke verplichting is. Wanneer de verwerking noodzakelijk wordt beschouwd voor de vervulling van een taak van

¹⁰ Meer informatie hierover staat in Advies 5/2001, in voetnoot 2 hierboven.

algemeen belang, wordt de beoordeling een taak van de overheidsinstantie die dan een bepaalde marge voor de beoordeling heeft.

(dd) De bepaling dat verwerking mogelijk is als dit noodzakelijk is voor een gerechtvaardigd belang dat door de voor de verwerking verantwoordelijke, in dit geval de overheidsinstantie, of de partij waaraan de gegevens worden doorgegeven, wordt nagestreefd, vereist dat per geval een juiste afweging wordt gemaakt tussen de rechten van de betrokkene en de gerechtvaardigde belangen van de voor de verwerking verantwoordelijke of de derde partijen die de persoonsgegevens opnieuw willen gebruiken.

(b) Speciale bescherming voor gevoelige gegevens (artikel 8)

In de gegevensbeschermingsrichtlijn zijn speciale bepalingen opgenomen voor gevoelige persoonsgegevens¹¹, die voorzien in een algemeen verbod van de verwerking van dergelijke gegevens en in specifieke verantwoorde uitzonderingen. Indien gevoelige persoonsgegevens openbaar moeten worden gemaakt, moet de overheidsinstantie na de beoordeling van de verenigbaarheid zorgvuldig nagaan welke verantwoorde uitzondering van toepassing is.

Uitzonderingen zijn bv. de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene voor de verwerking van dergelijke gegevens of gegevens die blijkbaar door de betrokkene openbaar zijn gemaakt.

(c) Doorgifte aan derde landen (artikelen 25 en 26)

Indien de ontvanger van persoonsgegevens in een derde land is gevestigd, zijn de bepalingen van de gegevensbeschermingsrichtlijn betreffende internationale doorgiften van toepassing¹². Persoonsgegevens mogen dienovereenkomstig alleen openbaar worden gemaakt en aan het derde land worden doorgegeven indien dit land een passende bescherming kan garanderen of indien een van de afwijkingen als bedoeld in de in artikel 26 van de richtlijn opgenomen lijst, van toepassing is.

Een bepaling die in dit verband aandacht verdient is artikel 26, lid 1, waarin staat dat de doorgifte onder bepaalde voorwaarden kan plaatsvinden indien zij vanuit een openbaar register geschiedt. De logica erachter is dat degenen die in derde landen zijn gevestigd niet benadeeld mogen zijn wat de toegang tot bepaalde openbaar beschikbare informatie betreft. Dit betekent echter niet dat een dergelijke doorgifte op zich al rechtmatig is omdat zij vanuit een openbaar register plaatsvindt. Integendeel, bij elke verwerking van persoonsgegevens, zoals een doorgifte vanuit een register, moet aan de onderliggende voorwaarden voor deze verwerking, met name de verenigbaarheid (zie hieronder onder d), worden voldaan.

(d) Beginselen betreffende de kwaliteit van de gegevens, met name het beginsel van doelbinding (artikel 6)

¹¹ Gevoelige gegevens zijn persoonsgegevens waaruit de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, of het lidmaatschap van een vakvereniging blijkt, alsook gegevens die de gezondheid of het seksuele leven betreffen. (Art. 8, lid 1, van de gegevensbeschermingsrichtlijn).

¹² Artikel 25 en 26 van de richtlijn.

De in deze bepaling beschreven beginselen betreffende de kwaliteit van de gegevens zijn fundamentele vereisten waaraan de overheidsinstanties moeten voldoen om persoonsgegevens openbaar te maken.

In dit verband is naast het algemene beginsel van "eerlijke en rechtmatige verwerking", het beginsel volgens hetwelk persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig mogen zijn, van belang, vooral wanneer de openbaarmaking voor een specifiek doel is. Openbaarmaking van persoonsgegevens moet worden uitgesloten als het hergebruik mogelijk is met terbeschikkingstelling van persoonsgegevens die zodanig anoniem zijn gemaakt dat de betrokkene niet langer identificeerbaar is.

Beginsel van beperking van het doel

Wat dat betreft de verdient het beginsel van beperking van het doel hier extra aandacht. Volgens het beginsel van doelbinding dat in artikel 6 van de gegevensbeschermingsrichtlijn is uiteengezet, worden persoonsgegevens voor *welbepaalde ... doeleinden verkregen en vervolgens niet verder verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden*. De richtlijn verbiedt dus niet het hergebruik voor andere, maar wel voor onverenigbare doeleinden.

Een uitzondering hierop is de verdere verwerking voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden: deze verwerking mag niet als onverenigbaar worden beschouwd indien de lidstaten voor passende garanties zorgen. Men gaat er vanuit dat verwerking van persoonsgegevens voor deze doeleinden onder normale omstandigheden niet bedoeld is om de gegevens te gebruiken met betrekking tot een bepaalde betrokkene. In overweging 29 van de gegevensbeschermingsrichtlijn wordt trouwens gezegd dat deze garanties moeten voorkomen dat de gegevens worden gebruikt voor het nemen van maatregelen of besluiten die tegen een bepaalde persoon zijn gericht¹³.

(aa) Algemeen

Voor het hergebruik van overheidsinformatie is het beginsel van doelbinding duidelijk van cruciaal belang. Voorbeelden van mogelijke interpretatie van dit beginsel in de lidstaten zijn: de redelijke verwachtingen van personen de verenigbaarheid met het doel te beoordelen, of ze te aanvaarden indien er sprake is van een wettelijke verplichting, of dat ze kunnen wijzen op alle omstandigheden omtrent de verwerking om de verenigbaarheid van het hergebruik te beoordelen, hetgeen neerkomt op een soort afweging van belangen, waaronder de aard van de gegevens, de manier waarop zij zijn verzameld en de garanties voor de betrokkene. Sommige lidstaten hebben zich terughoudend opgesteld om redenen die verband houden met hun grondwet.

Zoals hierboven is aangegeven mogen overheidsinstanties slechts optreden binnen de bevoegdheden die door de wet worden toegekend. Dit betekent dat de wetgeving van de lidstaten deze bevoegdheden in verband met openbaarmaking van persoonsgegevens met het oog op hergebruik duidelijk moet omschrijven, waarbij rekening moet worden gehouden met de hieronder vermelde criteria. Het kan echter gebeuren dat niet elke situatie in de wet kan worden vastgelegd, hetgeen betekent dat de overheidsinstantie zelf

¹³ De overweging luidt: overwegende dat de latere verwerking van persoonsgegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden in het algemeen niet wordt beschouwd als onverenigbaar met de doeleinden waarvoor zij eerder werden verzameld, mits de lidstaten passende garanties bieden; dat deze garanties met name moeten voorkomen dat de gegevens worden gebruikt voor het nemen van maatregelen of besluiten die tegen een bepaalde persoon gericht zijn.

de verenigbaarheid moet beoordelen. In dit verband zij erop gewezen dat de gegevensbeschermingsautoriteiten in de lidstaten die belast zijn met het toezicht op de toepassing van de gegevensbeschermingswetgeving, al richtsnoeren over dit vraagstuk hebben uitgebracht en, in geval van twijfel, in concrete gevallen bijstand kunnen verlenen.

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen een specifiek verzoek om informatie openbaar te maken en het gebruik van informatie die reeds publiekelijk toegankelijk is, bijvoorbeeld in sommige openbare registers. Het spreekt vanzelf dat alleen in de gevallen waarin een specifiek verzoek is ingediend, de overheidsinstantie het doel van het specifieke hergebruik moet evalueren.

Er zij op gewezen dat niet alleen de overheidsautoriteiten voor deze beoordeling verantwoordelijkheid dragen wanneer hen wordt gevraagd persoonsgegevens openbaar te maken. De derde partij die om openbaarmaking heeft gevraagd en van plan is om de gegevens opnieuw te gebruiken zou in de zin van de richtlijn ook voor de verwerking verantwoordelijk zijn en als zodanig aan de vereisten van de richtlijn moeten voldoen. Dit is met name van belang voor informatie die reeds openbaar toegankelijk is.

(bb) Gespecificeerde doeleinden

Een belangrijk element bij de beoordeling van de verenigbaarheid houdt verband met de manier waarop het doel oorspronkelijk is vastgesteld. Een doel dat vrij vraag is omschreven is waarschijnlijk eerder verenigbaar met een ander, afgeleid doel. Een dergelijke ruime definitie voldoet waarschijnlijk niet aan de vaststellingsvereiste waarin de richtlijn voorziet, noch zal zij de kwaliteits- en voorzienbaarheidstest doorstaan die het Europees hof voor de rechten van de mens eist wanneer de overheidsautoriteiten fundamentele rechten en vrijheden beperken.

Bij de overheid is het oorspronkelijke doel echter gewoonlijk bepaald door de regels die het functioneren van de overheidssector vastleggen. Overheidsinstanties met bepaalde bevoegdheden kunnen derhalve alleen persoonsgegevens verwerken voor de doeleinden die binnen hun bevoegdheden liggen, of moeten noodzakelijkerwijze de primaire functies uitoefenen die aan hen zijn toegekend.

Vaak zullen de overheidsinstanties die met een verzoek worden geconfronteerd niet op de hoogte zijn van het doel waarvoor de informatie opnieuw zal worden gebruikt, aangezien de voorgestelde richtlijn niet voorziet in een verplichting om aan te geven voor welke doeleinden de informatie wordt gevraagd. Volgens de gegevensbeschermingsrichtlijn is een dergelijke verklaring wel nodig als om openbaarmaking van persoonsgegevens wordt gevraagd, zodat de instantie kan beoordelen of het hergebruik verenigbaar is met het oorspronkelijke doel en, meer in het algemeen, ook rechtmatig.

(cc) Beoordeling van de verenigbaarheid met het doel.

Er zijn verschillende elementen waarmee waarschijnlijk rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of verdere verwerking al dan niet verenigbaar is met het oorspronkelijke doel.

- Redenen voor de oorspronkelijke verwerking

De verantwoording voor de oorspronkelijke verzameling van persoonsgegevens door de overheidsinstantie die in artikel 7 van de richtlijn is opgenomen, kan van invloed zijn op de beoordeling van de verenigbaarheid: zoals hierboven reeds is aangegeven, is dit

meestal de toestemming van de betrokkene, nakoming van een wettelijke verplichting of de uitvoering van een taak in het algemeen belang. Een andere grond kan de uitvoering van een contract zijn waarvoor verwerking van persoonsgegevens nodig is.

Er zijn gevallen waarin overheidsdiensten bij wet ertoe verplicht worden niet alleen om persoonsgegevens te verzamelen maar ook om ze door te geven aan derde partijen. Een voorbeeld hiervan vormen de wetten die van toepassing zijn op sommige openbare registers zoals persoonsgegevens betreffende eigendom in openbare eigendomsregisters of registers die op grond van de gezinswetgeving zijn opgesteld. De richtlijn staat dit toe op grond van het feit dat het in het algemeen belang is dat deze gegevens openbaar toegankelijk zijn.

Indien er sprake is van een wettelijke verplichting moet de wetgever van tevoren de verenigbaarheid beoordelen, waarbij hij rekening moet houden met de punten die onder verenigbaarheid zijn besproken. Het gevolg hiervan is dat bij een wettelijke verplichting verenigbaarheid op het ogenblik van de openbaarmaking niet langer een probleem is, op voorwaarde dat de beoordeling van tevoren is gebeurd.

In andere gevallen, bijvoorbeeld wanneer de openbaarmaking noodzakelijk is voor de uitvoering van een taak in het algemeen belang, moet de overheidsinstanties zelf de beoordeling maken.

Als er geen algemeen belang in het spel is, maar alleen een particulier belang van een derde partij, kunnen volgens de richtlijn persoonsgegevens uit deze registers toch aan derde partijen worden doorgegeven indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, bijvoorbeeld als de derde partij een gerechtvaardigd belang kan aantonen.

Hieruit kan worden afgeleid dat er gevallen zijn waarin een openbaarmaking toch verenigbaar is met de oorspronkelijke verwerking aangezien de wet de openbaarmaking reeds als een van de doeleinden voor de oorspronkelijke verwerking heeft aangemerkt, in het algemeen belang.

Wat andere gronden voor oorspronkelijke verwerking betreft, zal de toestemming van de betrokkene relevant zijn indien persoonsgegevens worden verzameld voor een enquête, voor de uitvoering van een overeenkomst, bijvoorbeeld wanneer een overheidsinstantie bezit koopt of verkoopt of van plan is persoonsgegevens te verkopen om inkomsten te verwerven. In dit verband kunnen bijvoorbeeld situaties ontstaan wanneer overheidsinstanties persoonsgegevens hebben verzameld in het kader van de verkoop van grond aan het publiek en het gebruik van deze gegevens in overweging kunnen nemen om hypotheekaanbiedingen te maken, of wanneer persoonsgegevens die bij de inschrijving van studenten aan universiteiten zijn verzameld, zouden gebruikt kunnen worden voor directmarketingdoeleinden in verband met onderwijs.

In het licht van het criterium van redelijke verwachtingen van de betrokkenen, kan worden gesteld dat een persoon die zijn of haar gegevens voor een specifiek doel heeft doorgegeven, normaal niet verwacht dat deze gegevens voor een ander doel worden gebruikt dat niet direct te maken heeft met het oorspronkelijke doel, en vooral indien het afgeleide doel bestaat in de commercialisering van deze gegevens (zie ook hieronder de "*hergebruik voor commercialisering*").

- *Verplicht te verstrekken persoonsgegevens*

Vaak moeten burgers persoonsgegevens verstrekken, bv. voor een belastingaangifte of om gebruik te kunnen maken van een overheidsdienst (bv. voor een uitkering).

Indien een verzoek wordt ingediend om deze gegevens opnieuw te gebruiken, moet de verenigbaarheid met het doel op een zeer zorgvuldige manier worden beoordeeld, vooral in de lidstaten die het criterium van redelijke verwachtingen hanteren: een betrokkene die

zijn of haar persoonsgegevens verplicht moet verstrekken, verwacht niet dat deze gegevens voor andere doeleinden wordt gebruikt, hetgeen betekent dat doorgifte niet als eerlijk zou worden beschouwd in de zin van de gegevensbeschermingsrichtlijn. Dit is nog meer het geval wanneer een openbaarmaking van verplichte gegevens wordt gevraagd om ze te commercialiseren (zie hieronder).

- *Hergebruik voor commercialisering*

In dit document wordt onder commercialisering verstaan de bedoeling van de 'hergebruikers' om direct winst te maken of persoonsgegevens voor algemene marketingdoeleinden te gebruiken. In de ontwerp-richtlijn over het hergebruik wordt in dit verband over 'commerciële exploitatie' gesproken. Wat de overheidssector betreft ligt het gevaar van commercialisering van informatie in de mogelijkheid dat overheidsinstanties de informatie die zij voor bepaalde doeleinden in hun bezit hebben voor andere doeleinden willen gebruiken die niets met het oorspronkelijke doel te maken hebben, en dit alleen maar om winst te maken.

Bij elke aanvraag voor informatie moet het juiste evenwicht gevonden worden tussen de fundamentele rechten van gegevensbescherming en de commerciële belangen van privé-bedrijven. Indien persoonsgegevens voor commerciële doeleinden opnieuw worden gebruikt, moet dit afgeleide doel als niet verenigbaar worden beschouwd en mag de informatie derhalve niet worden doorgegeven. In sommige lidstaten voorziet de wetgeving uitdrukkelijk in een verbod op commercialisering. De Franse wetgeving bijvoorbeeld verbiedt het commerciële gebruik van kiesregisters, de Belgische wet betreffende de openheid van bestuur verbiedt het hergebruik van persoonsgegevens voor commerciële doeleinden, en de Berlijnse wet inzake vrijheid van informatie verbiedt het commerciële gebruik van informatie die op grond van deze wet is verkregen.

Overheidsautoriteiten mogen persoonsgegevens voor commerciële doeleinden rechtmatig doorgeven indien zij over de specifieke bevoegdheden hiervoor beschikken. Dergelijke wetgeving zou specifieke garanties, zoals een opt-outbepaling, voor de betrokkene moeten bevatten. Dit is bijvoorbeeld het geval in Zweden en Finland m.b.t. de bevolkingsregisters of het register betreffende gegevenssystemen voor het wegverkeer. De Zweedse wet vermeldt uitdrukkelijk dat persoonsgegevens uit een bevolkingsregister, de *Swedish Person and Address Register (SPAR)*, voor direct-marketingdoeleinden mogen worden gebruikt, zodat in dit geval hergebruik in overeenstemming is met het oorspronkelijke doel, en voorziet daarbij in een opt-outmogelijkheid.

De Nederlandse wet staat commercieel gebruik voor bepaalde doeleinden toe, bijvoorbeeld voor de beoordeling van kredietwaardigheid en aansprakelijkheid. In het VK zijn er al enkele gevallen waarin commerciële exploitatie met een wettelijke bepaling wordt toegestaan.

- *Ontvanger van de gegevens*

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid kan het van essentieel belang zijn dat men het doel van het hergebruik kent. In sommige gevallen zal de ontvanger een beroep kunnen doen op eigen fundamentele rechten, zoals vrijheid van mening of persvrijheid. Indien dit het geval is moet met de fundamentele rechten van de ontvanger rekening worden gehouden en moeten beide in conflict verkerende fundamentele rechten tegen elkaar worden afgewogen. De verenigbaarheidstest kan in deze gevallen misschien beter slagen.

- *Aard van de gegevens*

Ook de aard van de gegevens speelt een rol bij de beoordeling van de verenigbaarheid. Indien bijvoorbeeld een aanvraag wordt ingediend voor hergebruik van gevoelige gegevens, zal de drempel voor de verenigbaarheid hoger zijn dan bij "normale" persoonsgegevens. Het verzoek voor hergebruik van gevoelige gegevens kan zelfs principieel als niet verenigbaar met het doel worden beschouwd, ook al ziet het er naar uit dat de bovenvermelde speciale bepalingen voor gevoelige gegevens waarschijnlijk voldoende bescherming zullen bieden.

Ingeval gedeeltelijk anonieme gegevens worden gevraagd, moet bij de beoordeling rekening worden gehouden met het feit dat in dergelijke gevallen een betrokkene alleen met een bepaalde inspanning kan worden geïdentificeerd¹⁴.

- *Doorgifte vanuit een openbaar register*

In het geval van openbare registers kunnen gegevens voor beperkter doeleinden ter beschikking worden gesteld, aangezien alle openbare registers reeds voor specifieke doeleinden zijn gecreëerd. Indien dit voor een specifiek hergebruik bedoeld is, moet de (wettelijke) regeling zodanig zijn dat ander gebruik van de informatie zoveel mogelijk wordt voorkomen. Nogmaals moet hier worden onderstreept dat de derde partij die om de gegevens heeft gevraagd en van plan is om ze opnieuw te gebruiken in de zin van de richtlijn ook voor de verwerking verantwoordelijk moet zijn en als zodanig aan de vereisten van de richtlijn moet voldoen.

De Groep wijst op de noodzaak van technische voorzieningen die ervoor zorgen dat de toegang wordt beperkt of op een zodanige wijze wordt georganiseerd dat onrechtmatige verwerking, bijvoorbeeld massale downloads, onmogelijk worden.

- *Andere elementen*

Bij doorgifte en hergebruik van persoonsgegevens moet rekening worden gehouden met de gevolgen voor de betrokkene en met de mate waarin passende garanties worden aangeboden. Dit kan de informatie aan de betrokkene zijn of de opt-outmogelijkheid (zie punt 3 hieronder).

(d) *Conclusie van dit deel*

Uit het bovenstaande blijkt dat de beoordeling per geval moet geschieden. Het resultaat daarvan zal vaak niet een duidelijk 'ja' of 'neen' zijn, in die zin dat de toegang tot bepaalde gegevens kan worden verboden, dat een bepaald gebruik kan worden verboden, dat slechts een beperkt aantal personen toegang krijgt, dat aan de toegang voorwaarden kunnen worden verbonden, bv. de noodzaak om het verzoek te verantwoorden, of dat alleen niet-gecomputeriseerde toegang wordt toegestaan, bv. een papieren kopie van een document.

Er zijn een aantal situaties waarbij informatie die de overheid in haar bezit heeft, op een zodanige wijze kan worden gebruikt dat informatie over bepaalde personen niet openbaar wordt gemaakt. Dit is hoofdzakelijk het geval met statistische gegevens van bijvoorbeeld nationale enquêtes of in verband met epidemiologisch of wetenschappelijk onderzoek. Gegevens over een persoon kunnen ook uit een overheidsdocument worden verwijderd voordat het wordt doorgegeven, of zij kunnen uit een openbaar register worden gehaald dat voor inspectie openlijk toegankelijk is, of de registratie van personen kan anoniem gebeuren, bijvoorbeeld bij betaling van gemeentebelastingen.

3. De rechten van de betrokkene

Om een afdoende bescherming bij dergelijke gedeeltelijk anonieme persoonsgegevens te garanderen, moet eventuele heridentificatie worden bestraft.

De gegevensbeschermingsrichtlijn kent de betrokkene van wie persoonsgegevens worden doorgegeven, een aantal rechten toe. Het belangrijkste middel om transparantie bij een verwerking te garanderen, is de verplichting om de betrokkene van de verwerking in kennis te stellen. Aan deze voorwaarden moet eerst worden voldaan om de betrokkene de kans te geven zijn andere rechten uit te oefenen, zoals het recht om onjuiste gegevens te rectificeren of het recht zich tegen verwerking te verzetten.

De Groep wijst erop dat¹⁵

- betrokkenen moeten ervan in kennis worden gesteld dat hun persoonsgegevens worden doorgegeven; indien overheidsinstanties dit overwegen, moeten zij de betrokkene informeren op het ogenblik waarop de gegevens worden verzameld, in overeenstemming met artikel 10, onder c), van de gegevensbeschermingsrichtlijn;

- ongeacht of de persoonsgegevens al dan niet worden gepubliceerd, hebben betrokkenen het recht op toegang en kunnen zij, indien nodig, eisen dat de gegevens worden gerectificeerd of gewist indien zij niet volgens de richtlijn zijn verwerkt, en met name indien zij onvolledig of onnauwkeurig zijn;

- betrokkenen hebben het recht om zich tegen verwerking van hun persoonsgegevens te verzetten, met name indien deze gegevens opnieuw worden gebruikt voor commerciële en direct-marketingdoeleinden. Dit recht wordt in artikel 14, onder b) van de gegevensbeschermingsrichtlijn uitdrukkelijk vastgesteld en voor de uitoefening ervan is geen enkele speciale verantwoording vereist.

Indien een wet het gebruik toestaat, moet die wet ook voorzien in de mogelijkheid zich tegen hergebruik te verzetten, en dit reeds op het ogenblik waarop de gegevens voor het eerst worden verzameld.

Om een eerlijke verwerking te garanderen moet het recht op verzet ook worden vermeld in de informatie die aan de betrokkene wordt verstrekt.

III. Conclusies

De vraag of de gegevensbeschermingsrichtlijn hergebruik van overheidsinformatie die persoonsgegevens bevat, toestaat, vereist een zorgvuldige geval-per-geval beoordeling, teneinde het evenwicht te vinden tussen het recht op privacy en het recht op publieke toegang. Overheidsinstanties zullen zich moeten afvragen of openbaarmaking in een concreet geval verantwoord is, overeenkomstig de criteria van de richtlijn. Aangezien het beginsel van doelbinding in dit verband van cruciaal belang is, voorziet dit advies in een aantal elementen waarmee bij deze beoordeling rekening moet worden gehouden. Wanneer openbaarmaking in overweging genomen, zullen overheidsinstanties aandacht moeten besteden aan de rechten van de betrokkene, zoals het recht op informatie of het recht op verzet, vooral wanneer het de bedoeling is de gegevens opnieuw te gebruiken voor commerciële doeleinden zoals direct marketing.

Gedaan te Brussel, 12.12.2003
Voor de Groep
De Voorzitter
Stefano RODOTA

¹⁵ Zie Advies 3/99