



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie : over de openbaarheid van persoonsgegevens**

Kranenborg, H.R.

### **Citation**

Kranenborg, H. R. (2007, September 20). *Toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie : over de openbaarheid van persoonsgegevens*. Kluwer, Deventer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/12352>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/12352>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# 1 Inleiding en onderzoeksopzet

## 1.1 AANLEIDING: ZORGEN VAN DE EUROPESE OMBUDSMAN

In september 2002 stuurde de Europese Ombudsman een brief aan Romano Prodi, de toenmalige voorzitter van de Commissie. De Ombudsman vroeg hem om opheldering over de toepassing van regels ter bescherming van persoonsgegevens. Hij maakte zich zorgen:

‘The European Ombudsman is concerned that data protection rules [...] are being diverted from their proper purpose of helping to ensure respect for the individual right to privacy as laid down by Article 8 (1) of the European Convention on Human Rights: *Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence*. Instead, they are being used to undermine the principle of openness in public activities’.<sup>1</sup>

De Ombudsman gaf in zijn brief een aantal voorbeelden. Zo was er binnen het Europees Parlement discussie over de vraag of het openbaren van een lijst met namen van assistenten van Europarlementariërs in strijd was met de bescherming van de privacy van deze personen. De Ombudsman vond dat hiervan geen sprake was en dat de lijst zonder meer openbaar moest worden gemaakt. De Ombudsman wees er ook op dat het Europees Parlement zijn aanbeveling had verworpen om sollicitanten voor Europese functies erop te wijzen dat de namen van succesvolle kandidaten publiekelijk bekend zouden worden gemaakt. Volgens het Europees Parlement hadden deze kandidaten op grond van de gegevensbeschermingsregels het recht om anoniem te blijven.<sup>2</sup> Een ander voorbeeld van de Ombudsman ging over de Commissie zelf. Deze had in het kader van een inbreukprocedure tegen het Verenigd Koninkrijk een vergadering belegd met Britse regeringsvertegenwoordigers en vertegenwoordigers uit de commerciële sector. Van deze vergadering waren notulen opgesteld. Deze notulen werden op verzoek openbaar gemaakt, alleen *zonder* de namen van de aanwezigen. Volgens de Commissie was bekendmaking van deze namen in strijd met de bescherming van persoonsgegevens.

---

1 Brief van de Europese Ombudsman, Jacob Söderman, van 30 september 2002, inclusief de bijlage van 25 september 2002 (te vinden op <http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/default.htm>, cursief in het origineel).

2 Deze regels zijn neergelegd in verordening 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 (*Pb. EG* 2001, L 8/1).

Als laatste voorbeeld noemde de Ombudsman het verzoek van een krant om toegang tot een register waarin goedkeuringbesluiten waren opgenomen over externe activiteiten van ambtenaren van de Commissie. Pas na doorhaling van alle namen, werd dit register openbaar gemaakt.

De Ombudsman schreef Prodi dat er ten onrechte vanuit wordt gegaan dat er *een grondrecht bestaat om anoniem aan publieke activiteiten deel te nemen*. Dit recht is volgens de Ombudsman niet af te leiden uit de gegevensbeschermingsregels of uit artikel 8 EVRM, waarin het recht op privacybescherming is neergelegd. Bovendien druist dit eventuele recht volgens de Ombudsman in tegen het beginsel van openbaarheid van bestuur.

Al eerder had de Ombudsman zijn zorgen uitgesproken over de mogelijke nadelige gevolgen van de gegevensbeschermingsregels voor de openbaarheid van bestuur in de EU. In juni 2001 had hij een lezing gegeven aan de Duitse Humboldt Universiteit waarin hij de regels over bescherming van persoonsgegevens omschreef als een 'new threat to transparency in the public sector'.<sup>3</sup> De gegevensbeschermingsregels waren volgens de Ombudsman 'almost totalitarian'.<sup>4</sup>

Voor zover bekend, heeft de Ombudsman nooit een brief teruggekregen van Prodi. In een verslag over de toepassing van de openbaarheidsregels gaf de Commissie wel aan dat de aansluiting tussen de regels over toegang tot documenten en de regels over bescherming van persoonsgegevens in de praktijk 'een lastige zaak' is.<sup>5</sup> Half april 2007 publiceerde de Commissie een groenboek over de herziening van de openbaarheidsregels en vroeg zij het publiek om een mening over hoe de regels duidelijker op elkaar afgestemd zouden kunnen worden.<sup>6</sup>

Het voorbeeld van de Ombudsman waarin de Commissie de notulen openbaarde zonder de namen van de aanwezigen, leidde in mei 2004 tot een procedure voor het Gerecht van Eerste Aanleg.<sup>7</sup> Op deze zaak zal ik nu uitgebreider ingaan.

---

3 J. Söderman, 'Transparency as a fundamental principle of the European Union' (te vinden op <http://www.whi-berlin.de/documents/soederman.pdf>), p. 10.

4 *Ibidem*. Zie ook I. Harden, 'Citizenship and Information', *EPL* 2001, p. 186.

5 Verslag van de Commissie van 13 januari 2004 (COM(2004)45 def.), te vinden via [http://europa.eu/documents/comm/index\\_en.htm](http://europa.eu/documents/comm/index_en.htm)), p. 19.

6 Groenboek *Public Access to Documents held by institutions of the European Community – A review* van 18 april 2007 (COM(2007) 185, te vinden op [http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp_en.pdf)), p. 15.

7 Op 27 mei 2004 werd de zaak aan het Gerecht van Eerste Aanleg voorgelegd. Zie de aankondiging van de zaak, *Bavarian Lager Company t. Commissie*, T-194/04 in het *Pb. EU* 2004, C 201/21.

## 1.2 DE BAVARIA-ZAAK

In de jaren negentig importeerde de Engelse onderneming *Bavarian Lager* (Bavaria) bier uit Duitsland naar het Verenigd Koninkrijk. Dit bier was bestemd voor verkoop in cafés. Toen Bavaria contracten wilde afsluiten met caféhouders stuitte zij op exclusieve afnamecontracten tussen de caféhouders en Engelse bierbrouwers. Op zich was in Engelse wetgeving vastgelegd dat bierbrouwers onder bepaalde omstandigheden verplicht waren caféhouders de mogelijkheid te bieden om bier van een andere brouwerij af te nemen. Dit stond bekend als de *Guest Beer Provision*. Maar dit andere bier moest wel 'bier op fust' zijn. Dat is bier dat is blijven gisten in het vat van waaruit het voor consumptie wordt getapt. Bavaria importeerde bier dat voor consumptie eerst gefilterd werd. Omdat het meeste (Europese) bier dat van buiten het Verenigd Koninkrijk kwam voor consumptie gefilterd wordt, was Bavaria van mening dat de *Guest Beer Provision* in strijd was met het vrij verkeer van goederen, zoals neergelegd in artikel 28 EG-Verdrag. Nadat Bavaria hierover in Brussel een klacht had ingediend, startte de Commissie op basis van artikel 226 EG-Verdrag een inbreukprocedure tegen het Verenigd Koninkrijk.

De Commissie staakte de procedure nadat in een vergadering was toegezegd dat de *Guest Beer Provision* zou worden geamendeerd. Bij deze vergadering waren Commissieambtenaren, regeringsvertegenwoordigers en vertegenwoordigers van een brancheorganisatie (de *Confédération des Brasseurs du Marché Commun*) aanwezig. De directeur van Bavaria, Andrew Ronnan, had gevraagd of hij ook bij deze vergadering aanwezig mocht zijn, maar dit was hem geweigerd. Op basis van oude interne regels over toegang tot documenten verzocht Ronnan na afloop van de vergadering om inzage in stukken die tijdens de vergadering waren uitgewisseld. Dit verzoek werd afgewezen, waarna Ronnan een klacht indiende bij de Europese Ombudsman. De Ombudsman stelde vast dat Ronnan eigenlijk alleen maar wilde weten wie er namens de brancheorganisatie tijdens de vergadering aanwezig waren geweest.<sup>8</sup> Ronnan had namelijk het vermoeden dat sommige van deze personen in het Verenigd Koninkrijk in verband werden gebracht met corruptie.

Als minnelijke schikking vroeg de Europese Ombudsman aan de Commissie om Ronnan alleen de lijst met namen te geven. De Commissie vroeg daarop aan de personen die tijdens de vergadering aanwezig waren geweest of hun naam geopenbaard mocht worden. Alle namen werden vervolgens geopenbaard met uitzondering van de namen van de personen die hier niet mee instemden. En dit waren juist de namen van de vertegenwoordigers van de brancheorganisatie. Hierop volgde een vruchteloze discussie tussen de Com-

---

<sup>8</sup> Zie speciaal rapport van de Europese Ombudsman aan het Europees Parlement van 23 november 2000 naar aanleiding van de ontwerpaanbeveling aan de Europese Commissie van 17 mei 2000 inzake klacht 713/98/IJH. Alle rapporten en beslissingen van de Europese Ombudsman zijn te vinden op <http://www.ombudsman.europa.eu>.

missie en de Europese Ombudsman, waarna de Ombudsman naar zijn laatste machtsmiddel greep en de zaak voorlegde aan het Europees Parlement. In een resolutie bevestigde het Parlement het standpunt van de Ombudsman.<sup>9</sup> Maar ook deze resolutie bracht de Commissie niet van haar standpunt. Als laatste poging om de Commissie te overtuigen, schreef de Ombudsman de genoemde brief aan Prodi.

Het verhaal eindigde niet met deze brief. Andrew Ronnan had namelijk nog niet al zijn kaarten uitgespeeld. In 2003 vroeg hij op basis van nieuwe regelgeving over toegang tot documenten om inzage in de (gehele) lijst met namen. De Commissie herhaalde haar standpunt, en weer kreeg Ronnan de gewenste namen niet te horen. Op basis van de nieuwe regels was de weigering van de Commissie dit keer vatbaar voor beroep bij het Gerecht, dat, zoals bekend, krachtigere middelen tot zijn beschikking heeft dan de Europese Ombudsman.

Terwijl de zaak voor het Gerecht aanhangig was, kreeg Andrew Ronnan in juni 2006 onverwachts steun van de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming (EDPS).<sup>10</sup> Deze nieuwe toezichthouder was in januari 2004 begonnen met zijn werkzaamheden. Eén van zijn eerste activiteiten was het opstellen van richtsnoeren over de relatie tussen toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens.<sup>11</sup> Omdat de EDPS, net als Ronnan (en de Europese Ombudsman) vond dat de Commissie in de *Bavaria*-zaak een verkeerd standpunt innam, besloot hij aan de kant van Ronnan in de zaak te interveniëren.<sup>12</sup>

### 1.3 DE JURIDISCHE ACHTERGROND VAN DE BAVARIA-ZAAK

Ronnan baseerde zijn verzoek om toegang tot de lijst met namen op verordening 1049/2001.<sup>13</sup> In deze verordening zijn regels neergelegd over toegang tot documenten die in het bezit zijn van het Europees Parlement, de Commissie en de Raad van de Europese Unie. Deze verordening wordt in Nederland ook wel aangeduid als de 'Eurowob', een benaming die in dit onderzoek ook zal

---

9 Resolutie van het Europees Parlement van 11 december 2001 (C5-0463/2001 – 2001/2194(COS), *Pb. EG* 2002, C 177E/61). Zie ook het verslag van het Europees Parlement van 27 november 2001 naar aanleiding van het speciale rapport van de Europese Ombudsman inzake klacht 713/98/IJH (A5-0423/2001, te vinden via <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/reports.do?language=NL>).

10 EDPS staat voor *European Data Protection Supervisor*. In dit onderzoek wordt de afkorting van de Engelse titel gebruikt omdat deze de meest gangbare aanduiding is.

11 EDPS, *Public access to documents and data protection*, Background Paper Series, juli 2005, nr. 1 (te vinden via <http://www.edps.europa.eu>), verder aangeduid als 'EDPS-Richtsnoeren 2005'.

12 Zie de beschikking van de president van het GvEA van 6 juni 2006, *Bavarian Lager Company t. Commissie*, T-194/04, niet gepubliceerd.

13 Verordening 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 (*Pb. EG* 2001, L 145/43).

worden gebruikt. Het uitgangspunt van de Eurowob is dat documenten in handen van de drie grote instellingen openbaar zijn, maar dat toegang geweigerd kan of moet worden in een aantal genoemde uitzonderingsgevallen. Eén van deze uitzonderingen, neergelegd in artikel 4 lid 1, is de volgende:

De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van [...] b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.<sup>14</sup>

In dit artikel wordt gesproken over de ‘Gemeenschapswetgeving inzake bescherming van persoonsgegevens’. Hiermee wordt vooral bedoeld op verordening 45/2001. In deze verordening is vastgelegd hoe de communautaire instellingen en organen om moeten gaan met persoonsgegevens. De weigering van de Commissie was op deze verordening gebaseerd.

In verordening 45/2001 is bepaald dat de instellingen persoonsgegevens alleen maar mogen verwerken (het openbaren van gegevens is een vorm van verwerken) als aan bepaalde voorwaarden is voldaan.<sup>15</sup> Verwerking van persoonsgegevens is bijvoorbeeld toegestaan als de betrokken persoon daarvoor toestemming heeft gegeven.<sup>16</sup> Om die reden vroeg de Commissie aan de personen die tijdens de vergadering aanwezig waren geweest of hun namen geopenbaard mochten worden. Het is ook mogelijk om gegevens zonder toestemming van de betrokken persoon te openbaren. Dit kan onder andere als openbaarmaking noodzakelijk is voor het nakomen van een wettelijke verplichting of voor de vervulling van een taak van algemeen belang of als openbaarmaking noodzakelijk is voor een gerechtvaardigd belang van een derde.<sup>17</sup> In de discussie met de Commissie wees de Ombudsman erop dat het belang van openbaarheid van bestuur zo’n gerechtvaardigd belang zou kunnen zijn.<sup>18</sup> Toch bleef de Commissie van mening dat voor het openbaar

---

14 Artikel 4 lid 1 Eurowob.

15 Zie met name artikel 5 verordening 45/2001. Voordat verordening 45/2001 het licht zag, was ten aanzien van bescherming van persoonsgegevens richtlijn 95/46 al van kracht (richtlijn 95/46 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995, *Pb. EG* 1995, L 281/31). Deze richtlijn, uiteraard gericht tot de lidstaten, diende ook als leidraad voor de instellingen en organen van de Gemeenschap. Hierdoor handelde de Commissie in de *Bavaria*-zaak in eerste instantie op basis van richtlijn 95/46, meer in het bijzonder op basis van artikel 7 van deze richtlijn. Ook de Europese Ombudsman baseerde zich op richtlijn 95/46. Ten tijde van het Eurowob-verzoek van Andrew Ronnan handelde de Commissie op basis van artikel 5 en 8 van verordening 45/2001. Hoewel beide rechtsinstrumenten sterk op elkaar lijken, zijn er verschillen. Zie daarover verder hoofdstuk 7.

16 Artikel 5 sub d verordening 45/2001.

17 Zie artikel 7 sub c, e en f richtlijn 95/46. De equivalente bepalingen in verordening 45/2001 zijn artikel 5 sub a en b en artikel 8 sub b. Zie over artikel 7 sub f richtlijn 95/46 en artikel 8 sub b verordening 45/2001 uitgebreid § 7.3.1.

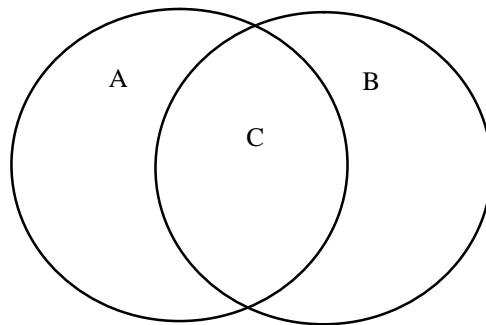
18 Zie ook de resolutie van het Europees Parlement van 11 december 2001, *supra* noot 9.

maken van persoonsgegevens toestemming van de betrokken persoon nodig was.

#### 1.4 ONDERZOEKSVRAAG

De *Bavaria*-zaak is een goede illustratie van het onderwerp van dit onderzoek. Twee rechten komen met elkaar in botsing: het recht van Andrew Ronnan op toegang tot documenten en het recht van de vertegenwoordigers van de brancheorganisatie op bescherming van hun persoonsgegevens. Ronnan wil openbaarheid, de vertegenwoordigers willen geheimhouding. Dat deze twee rechten kunnen botsen ligt voor de hand, aangezien de uitgangspunten van beide rechten recht tegenover elkaar staan. Toegang tot documenten, als onderdeel van openbaarheid van bestuur, gaat uit van openbaarheid, terwijl bescherming van persoonsgegevens geheimhouding als vertrekpunt heeft. In de wettelijke uitwerking van beide rechten *moet* dan ook met deze mogelijke botsing rekening worden gehouden.

De verhouding tussen toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens kan globaal als volgt worden weergegeven:



De linkercirkel is het regime van toegang tot documenten (A), de rechtercirkel het regime van bescherming van persoonsgegevens (B). De overlap van beide cirkels (C) is het terrein waarop beide regimes van toepassing zijn. Binnen de overlap van beide regimes vallen situaties als de *Bavaria*-zaak waarin om toegang wordt gevraagd tot een document dat persoonsgegevens bevat. Idealiter zijn beide regimes duidelijk op elkaar afgestemd en zijn er eenduidige regels van toepassing op dergelijke situaties.

Binnen de EU is het recht op toegang tot documenten uitgewerkt in de Eurowob (cirkel A) en het recht op bescherming van persoonsgegevens in verordening 45/2001 (cirkel B). Beide verordeningen overlappen elkaar gedeeltelijk (vlak C). In artikel 4 lid 1 sub b van de Eurowob worden beide verordeningen met elkaar in verband gebracht, maar daaruit volgt niet duidelijk hoe

beide regimes zich tot elkaar verhouden.<sup>19</sup> Het artikel verwijst naar de Gemeenschapswetgeving over gegevensbescherming, maar in de bepalingen van verordening 45/2001 wordt over het recht op toegang tot documenten of de Eurowob verder niet gesproken. Hierdoor is het niet direct duidelijk of en wanneer persoonsgegevens zonder toestemming van de betrokken persoon geopenbaard mogen worden om daarmee aan het recht op toegang tot documenten te voldoen. Omdat dit onduidelijk is, zijn verschillende interpretaties en benaderingen mogelijk. Dit verklaart waarom de Commissie en de Europese Ombudsman met een degelijke juridische onderbouwing een tegengesteld standpunt in kunnen nemen. Het verklaart ook dat de EDPS zich geroepen voelde om over de gelijktijdige toepassing van beide verordeningen richtsnoeren uit te vaardigen.<sup>20</sup>

Het spanningsveld tussen toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens, zoals zich dat in de Europese rechtsorde voordoet, vormt het onderwerp van dit onderzoek. Ik beoog de lezer allereerst een overzicht te geven van de totstandkoming, inhoud en uitleg van de toepasselijke rechtsregels op beide terreinen. Daarmee is de basis gelegd voor de centrale vraag van dit onderzoek:

*Hoe dienen toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens zich in de rechtsorde van de Europese Unie tot elkaar te verhouden?*

Deze vraag is normatief van aard en vereist een oordeel over de optimale verhouding van beide rechtsregimes. Om tot een oordeel te komen, ga ik als volgt te werk. In de eerste plaats bekijk ik welke positie beide rechten in de Europese rechtsorde innemen. Daaruit kan worden afgeleid hoe zij zich *in abstracto* tot elkaar verhouden. Zoals zal blijken, is sprake van twee gelijkwaardige rechten die worden gewaarborgd in het primaire recht van de EU. Ik ga er vervolgens vanuit dat dit betekent dat, in situaties waarin beide rechten met elkaar in conflict komen (zoals in de *Bavaria*-zaak), een evenredige balans getroffen moet worden tussen de achterliggende belangen van beide rechten. Nadat ik de achterliggende belangen heb benoemd, stel ik de grenzen vast waarop de wetgever stuit bij het uitwerken van beide rechten. Dit doe ik door te beoordelen welke uitkomsten van de belangenafweging duidelijk onevenredig zijn. Vervolgens kom ik tot een oordeel over de optimale verhouding van beide rechten door een eigen afweging van de achterliggende belangen. Hierbij laat ik mij inspireren door jurisprudentie van het EHRM en het Hof van Justitie, door relevante nationale regelgeving en rechtspraak en door de doctrine.

Zoals zal blijken, is het alleen met een zeer flexibele interpretatie van de Eurowob en verordening 45/2001 mogelijk om beide rechten op evenredige

---

19 De tekst van artikel 4 lid 1 sub b Eurowob is in de vorige subparagraaf weergegeven.

20 Zie de EDPS-Richtsnoeren 2005, *supra* noot 11.

wijze met elkaar in balans te brengen. De huidige juridische constellatie is hoe dan ook verre van ideaal omdat zij tot veel onduidelijkheid leidt. Om die reden werk ik mijn oordeel over de optimale verhouding van beide rechten ten slotte uit in een concreet voorstel voor een verbeterde afstemming van beide verordeningen.

## 1.5 OPBOUW VAN HET ONDERZOEK

In *hoofdstuk 2 en 3* beschrijf ik de geldende regimes van toegang tot documenten (cirkel A) en bescherming van persoonsgegevens (cirkel B) in de EU. In beide hoofdstukken wordt de totstandkoming van de huidige regels besproken, waarbij ook wordt ingegaan op relevante ontwikkelingen binnen de Raad van Europa en de OESO.<sup>21</sup> Vervolgens bespreek ik de inhoud van de belangrijkste rechtsinstrumenten binnen de EU en de Raad van Europa. Voor toegang tot documenten zijn dat de Eurowob en aanbeveling REC(2002)2 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.<sup>22</sup> Voor bescherming van persoonsgegevens zijn dit verordening 45/2001 en het Verdrag van Straatsburg. In beide hoofdstukken ga ik ook in op het EVRM en de relevante jurisprudentie van het EHRM. In *hoofdstuk 2* wordt onderzocht of er uit het EVRM een recht op toegang tot documenten is af te leiden. In *hoofdstuk 3* geef ik de vereisten weer die het EHRM uit het recht op bescherming van het privé-leven uit artikel 8 EVRM afleidt met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens.<sup>23</sup> Een apart vraagstuk is of *elke* gegevensverwerking die onder de gegevensbeschermingsregels valt ook binnen de privacybescherming van artikel 8 EVRM valt. Anders gezegd, of de bescherming van het privé-leven zich net zover uitstrekt als de bescherming van persoonsgegevens. Het antwoord op deze vraag vereist een uitgebreider onderzoek en wordt daarom apart besproken in *hoofdstuk 4*.

Aan de hand van een vergelijking van de jurisprudentie van het EHRM en de reikwijdte van verordening 45/2001 en het Verdrag van Straatsburg zal ik in *hoofdstuk 4* aantonen dat gegevensbescherming een bredere reikwijdte heeft dan privacybescherming onder het EVRM. Bepaalde situaties die wél door de gegevensbeschermingsregels worden gedekt, vallen niet binnen de privacybescherming. Dit onderscheid tussen gegevensbescherming en privacybescherming krijgt zo uitgebreid aandacht, omdat het later in het onderzoek ook een onderscheid vormt tussen persoonsgegevens die in beginsel *wel* en persoonsgegevens die in beginsel *niet* door de Europese instellingen geopen-

---

21 Zie over het rechtskader van dit onderzoek § 1.8.

22 Aanbeveling REC(2002)2 van het Comité van Ministers van 21 februari 2002 (te vinden via [http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts\\_en.asp#P38\\_1190](http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts_en.asp#P38_1190)).

23 In dit onderzoek worden 'bescherming van het privé-leven', 'privacybescherming' en 'bescherming van de persoonlijke levenssfeer' als aanduiding van hetzelfde begrip gebruikt.

baard mogen worden. In de situaties die het verschil maken, is openbaarmaking van persoonsgegevens zonder toestemming van de betrokkene, behoudens bijzondere omstandigheden of andere belangen die geheimhouding rechtvaardigen, zonder meer mogelijk. Hierop wordt in hoofdstuk 9 uitgebreid ingegaan.

In *hoofdstuk 5* staat de overlap van beide rechtsregimes (vlak C) centraal. Daarbij gaat het nog niet om de *afstemming* van beide rechtsregimes, maar om de materiële *omschrijving* van het raakvlak: op welke situaties zijn zowel de regels over toegang tot documenten als de regels over bescherming van persoonsgegevens van toepassing? Het ligt voor de hand te denken dat een recht op toegang tot documenten en een recht op bescherming van persoonsgegevens beide van toepassing zijn op de situatie waarin om toegang wordt gevraagd tot een document dat persoonsgegevens bevat. Deze algemene omschrijving is in essentie juist maar moet verduidelijkt worden. Zo is het de vraag wanneer van een 'document' wordt gesproken en wanneer van 'persoonsgegevens'. Verder moet duidelijk zijn wat binnen de gegevenbescherming precies met 'het verwerken van persoonsgegevens' wordt bedoeld. Van deze begrippen wordt in *hoofdstuk 5* de definitie besproken zoals die binnen de Europese rechtsorde wordt gebruikt. Hierbij kijk ik niet alleen naar de Eurowob en verordening 45/2001, maar ook naar aanbeveling REC(2002)2 en het Verdrag van Straatsburg. De beschrijving van het raakvlak zoals volgt uit de weergegeven definities, is het uitgangspunt van het verdere onderzoek. Voor die gevallen zal onderzocht worden hoe de regels van beide regimes op elkaar afgestemd moeten worden. Met de weergegeven definities staan de materiële buitengrenzen van beide regimes voor dit onderzoek vast. Ik ga verder niet in op de vraag of door aanpassing van de definitie van deze kernbegrippen, een betere afstemming van beide regimes mogelijk is. Een aanpassing van de definities heeft invloed op beide regimes als geheel. Dit vereist een breder onderzoek naar de consequenties die het veranderen van de definities heeft óók voor toegang tot documenten die *geen* persoonsgegevens bevatten of voor andere vormen van gegevensverwerking dan openbaarmaking. Die analyse valt buiten het bestek van dit onderzoek. Alleen bij het begrip 'persoonsgegevens' sta ik naar aanleiding van de Engelse rechtspraak in *hoofdstuk 8* wat uitgebreider stil.<sup>24</sup>

Na de omschrijving van de overlap van het recht op toegang tot documenten en het recht op bescherming van persoonsgegevens, wordt in *hoofdstuk 6* onderzocht welke positie beide rechten in de Europese rechtsorde innemen en hoe beide rechten zich *in abstracto* tot elkaar verhouden. Ik zal beredeneren dat beide rechten de hoogste status hebben binnen de rechtsorde van de EU en daarmee gelijkwaardig zijn. Uit jurisprudentie van het HvJ kan

---

24 N.a.v. een uitspraak uit 2003 van het Britse *Court of Appeal* in de zaak *Durant t. Financial Services Authority* is (ook) in Europese kringen discussie ontstaan over de definitie van het begrip 'persoonsgegevens'. Zie hierover uitgebreid § 8.4.

worden afgeleid dat deze gelijkwaardigheid tot gevolg heeft dat bij de afstemming van beide rechten een belangenafweging moet plaatsvinden waarvan de uitkomst evenredig is. Dit leidt ertoe dat de wetgever bij de afstemming van beide regimes bepaalde beperkingen kent. Deze worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt.

In *hoofdstuk 7* bekijk ik vervolgens of de gelijktijdige toepassing van de bepalingen uit de Eurovob en verordening 45/2001 tot een evenredige afstemming van beide rechten leidt. De onduidelijkheden worden besproken en ook de problemen die ontstaan als beide verordeningen letterlijk worden toegepast. De mening van de Commissie enerzijds en de Europese Ombudsman en de EDPS anderzijds komen hierbij uitgebreid aan bod.

In de EU lidstaten die ook regels over toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens kennen, doet hetzelfde spanningsveld zich voor. In *hoofdstuk 8* wordt onderzocht of in de nationale wetgeving van de 27 EU lidstaten beide rechten aanwezig zijn, of zij op elkaar zijn afgestemd en hoe dat wettelijk is vormgegeven. Deze analyse van nationale wetgeving zal voor het volgende hoofdstuk bron van inspiratie zijn, en een aantal keer dienen als ondersteuning van de uiteengezette standpunten.

In *hoofdstuk 9* geef ik mijn eigen visie op de afstemming van toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens. Gelet op de nationale regelgeving, en met de eerdere bevindingen in het achterhoofd, geef ik een eigen invulling aan de belangenafweging. Deze belangenafweging wordt zoveel mogelijk in algemene zin besproken, waardoor zij zowel voor het Europese als het nationale niveau relevant is. Vervolgens werk ik toe naar een concreet voorstel om de Europese wetgeving aan te passen. Uit dit voorstel volgt een toetsingsschema dat houvast kan bieden voor de praktische toepassing van de voorgestelde regels. De vraag wat de instellingen voorlopig moeten doen in situaties waarin de Eurovob en verordening 45/2001 tegelijk van toepassing zijn, zal in het licht van de eerdere bevindingen worden beantwoord.

In *hoofdstuk 10* geef ik de conclusies van het onderzoek weer en volgen enkele algemene beschouwingen naar aanleiding van het onderzoek.

## 1.6 PRAKTIJKVOORBEELDEN

De *Bavaria*-zaak en de andere voorbeelden die de Europese Ombudsman noemde illustreren de spanning die bestaat tussen de wettelijke regimes voor toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens. Uiteraard zijn er veel meer situaties denkbaar waarin het spanningsveld naar voren komt.

De voorbeelden die ik hieronder geef, zijn geïnspireerd op bestaande situaties (zoals de *Bavaria*-zaak) waarin discussie ontstond over het wel of niet

openbaren van een document.<sup>25</sup> Ze representeren niet gevallen waarop beide rechtsregimes weliswaar van toepassing zijn, maar waarin het overduidelijk is dat gegevens wel of niet geopenbaard mogen worden. In hoofdstuk 9 zal het voorgestelde toetsingschema op de voorbeelden worden toegepast.

Bij de onderstaande documenten bleek het juist lastig om te bepalen wat de voorkeur geniet: openbaarmaking of geheimhouding.

*Voorbeeld I*

Een document waarin namen zijn opgenomen van personen die aanwezig waren tijdens een vergadering georganiseerd door een van de Europese instellingen.

*Voorbeeld II*

Een document waarin namen zijn opgenomen van personen die zitting hebben in expertgroepen.<sup>26</sup>

*Voorbeeld III*

Een document waarin namen zijn opgenomen van personen die zijn toegelaten om stage te lopen bij een van de Europese instellingen.

*Voorbeeld IV*

Een document waarin namen zijn opgenomen van personen die werkzaam zijn bij een Europese instelling en die gesolliciteerd hebben naar een andere functie binnen de Europese instellingen.

*Voorbeeld V*

Een document waarin de salarisgegevens zijn opgenomen van een specifieke Euroambtenaar.

*Voorbeeld VI*

Een document waarin de naam is opgenomen van een persoon die een petitie heeft ingediend bij het Europees Parlement.

---

25 Deze voorbeelden vinden hun oorsprong in bestaande casusposities die uit verschillende bronnen komen: Europese rechtspraak, discussies in de media, klachten bij de Europese Ombudsman of voorbeelden die door de EDPS in zijn richtsnoeren zijn aangedragen.

26 Expertgroepen zijn samengesteld uit nationale deskundigen. Zij adviseren de Commissie in de fase waarin wetgeving wordt voorbereid.

## 1.7 NADERE CONCRETISERING VAN DE PROBLEMATIEK: DE CIJFERS

De Eurowob verplicht de Raad, het Europees Parlement en de Commissie om jaarlijks een verslag te publiceren over de toepassing van de verordening (artikel 17).<sup>27</sup> In het schema hieronder zijn uit deze rapporten de relevante cijfers weergegeven over de toepassing van artikel 4 lid 1 sub b van de Eurowob, het artikel waarin de uitzondering voor privacy en bescherming van persoonsgegevens is neergelegd.<sup>28</sup> De cijfers geven per jaar aan welk percentage van het totale aantal weigeringen van een verzoek om toegang tot documenten op artikel 4 lid 1 sub b was gebaseerd.<sup>29</sup> In de onderste twee rijen is aangegeven hoeveel zaken er over artikel 4 lid 1 sub b Eurowob in de gehele periode bij het Gerecht van Eerste Aanleg en de Europese Ombudsman aanhangig zijn gemaakt.

	Europees Parlement		Commissie		Raad	
	1 <sup>e</sup> verzoek	2 <sup>e</sup> verzoek	1 <sup>e</sup> verzoek	2 <sup>e</sup> verzoek	1 <sup>e</sup> verzoek	2 <sup>e</sup> verzoek
2002	12,5%	0%	5,2%	0,6%	0,2%	0%
2003	23,68%	0%	4,39%	6,85%	0,3%	0%
2004	63,64%	100%	5,2%	9,12%	0,7%	0%
2005	77,78%	50%	?	?	0,2%	0%
GvEA	0		3		0	
EO	2		6		0	

Uit de jaarverslagen blijkt dat de uitzondering voor de bescherming van privacy en persoonsgegevens door de Raad en de Commissie ten opzichte van andere uitzonderingen uit de Eurowob relatief weinig wordt ingeroepen.<sup>30</sup>

27 De cijfers uit deze paragraaf zijn afgeleid uit de jaarverslagen uit 2005 en 2006. Zie voor de Commissie, *Commission staff working paper* van 29 juli 2005, SEC(2005)1025 (te vinden op [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm), onder 'Reports'), dit document is een later gepubliceerde bijlage bij het eerdergenoemde Evaluatieverslag van de Commissie; voor het Europees Parlement, *Annual report on public access to documents – 2005* (te vinden op [http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL\\_605496\\_1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_EN.pdf)), en voor de Raad, *Council annual report on access to documents* uit mei 2005 (te vinden op <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/new08896.en05INT.pdf>) en *Council annual report on access to documents* van oktober 2006 (te vinden op <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st08/st08184.en07.pdf>).

28 De tekst van de bepaling is in § 1.3 weergegeven.

29 Als het eerste verzoek is geweigerd kan een tweede (zgn. confirmatief) verzoek bij dezelfde instantie worden ingediend, zie hierover § 2.4.6.

30 Bij de Commissie wordt de uitzondering voor inspecties, onderzoeken en audits (artikel 4 lid 2 Eurowob) in alle jaren het meeste ingeroepen. Bijvoorbeeld in het jaar 2004 was bijna 32% van de weigeringen op deze grond gebaseerd. Bij de Raad is de meest ingeroepen uitzonderingsgrond het interne besluitvormingsproces (artikel 4 lid 3 Eurowob). In 2004 was 33,3% van de weigeringen op deze grond gebaseerd.

Bij de Commissie stijgt het percentage in de weergegeven periode licht bij de 'confirmatieve' verzoeken. Het aantal zaken bij het Gerecht en de Europese Ombudsman tegen afwijzingsbeslissingen van de Commissie is relatief groot. Dit zou kunnen betekenen dat verzoekers zich minder snel bij een weigering op grond van de privacyuitzondering neerlegden.<sup>31</sup> Hoewel de uitzondering in verhouding tot andere weigeringsgronden relatief weinig door de Commissie wordt ingeroepen, levert zij naar verhouding wel veel discussie op.

Opvallend is het toenemende en zeer hoge percentage weigeringen op grond van de privacyexceptie door het Europees Parlement. In 2005 werden van de 54 afgewezen verzoeken er 42 op artikel 4 lid 1 sub b Eurowob gebaseerd. In zijn jaarverslag geeft het Europees Parlement aan dat de geweigerde verzoeken voornamelijk in- en uitgaande (elektronische) post betroffen of documenten met betrekking tot selectie- en wervingsprocedures.<sup>32</sup>

Het hoge percentage weigeringen op grond van de privacy- en gegevensbeschermingsexceptie kan wellicht verklaard worden doordat het handelen van het Europees Parlement vaker een publiek karakter heeft dan handelingen van de Commissie en de Raad. Omdat de vergaderingen van het Parlement openbaar zijn, zijn ook veel documenten openbaar of worden zij eerder openbaar gemaakt. Dit volgt ook uit algemene cijfers over het aantal ingediende en het percentage toegekende Eurowob-verzoeken. In 2004 werden bij het Europees Parlement 1245 aanvragen ingediend, terwijl de Commissie en de Raad respectievelijk 2600 en 2160 keer een Eurowob-verzoek ontvingen. Het Europees Parlement gaf een positief antwoord in 90 procent van de gevallen, de Commissie in 68 procent en de Raad in 86 procent.<sup>33</sup> Omdat het Parlement minder vaak te maken heeft met documenten die vanwege interne beraadslagingen geheim moeten blijven, komt de botsing met het recht op bescherming van persoonsgegevens vaker aan het licht. De Commissie en de Raad komen simpelweg niet toe aan artikel 4 lid 1 sub b Eurowob, omdat toegang vaak al is geweigerd op een andere grond. Als de Raad bijvoorbeeld concludeert dat een document dat (onder andere) persoonsgegevens bevat geheim blijft omdat openbaarmaking de interne besluitvorming zal ondermijnen, dan hoeft de Raad niet meer te beoordelen of de privacy- en gegevensbeschermingsexceptie van toepassing is.

---

31 De zaken voor het Gerecht zijn de hierboven besproken *Bavaria*-zaak, GvEA EG, *British American Tobacco t. Commissie*, T-170/03 en GvEA EG, *Valero Jordana t. Commissie*, T-161/04. De zes klachten bij de Europese Ombudsman zijn klacht 352/2001/(BB)IJH, 242/2003/GG, 1874/2003/GG, 1764/2003/ELB, 1368/2004/GG en 2283/2005, MHZ. De twee klachten tegen het Europees Parlement zijn klacht 821/2003/JMA en 1919/2005/GG. Artikel 4 lid 1 sub b Eurowob was ook onderwerp van geschil in klacht 1953/2003/PB tegen het *European Personnel Selection Office* (EPSO).

32 Jaarverslag Europees Parlement 2005, p. 9.

33 In de statistieken wordt zowel gehele al gedeeltelijke openbaarmaking als een positief antwoord beschouwd. Een scheiding wordt niet altijd duidelijk gemaakt. Bovendien is het niet mogelijk om te herleiden op welke gronden gedeeltelijke weigering was gebaseerd.

Er is geen enkel beroep bij het Gerecht ingesteld tegen beslissingen van het Parlement op grond van artikel 4 lid 1 sub b Eurowob. Wel is de Europese Ombudsman een aantal keer gevraagd zich over een weigering van het Europees Parlement te buigen. Dit lijkt erop te wijzen dat de verzoekers zich in de meeste gevallen bij de beslissingen van het Europees Parlement neerlegden.

De omvang van de problematiek is met deze cijfers uiteraard niet uitputtend weergegeven. Zij hebben immers alleen maar betrekking op het Europees Parlement, de Commissie en de Raad, terwijl er meer instellingen, organen en instanties zijn die met het spanningsveld tussen toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens te maken hebben.<sup>34</sup>

## 1.8 JURIDISCH KADER VAN HET ONDERZOEK

Het juridische kader van dit onderzoek is de rechtsorde van de Europese Unie. Dit betekent dat de Europese verdragen, secundaire regelgeving en de uitleg daarvan door het Hof van Justitie centraal staan. Ook toelichtende beslissingen, aanbevelingen en opmerkingen van de Europese Ombudsman en de EDPS worden in acht genomen. Voor een goed begrip van de achtergrond van de verschillende juridische stukken heb ik, waar relevant, gekeken naar beleidsdocumenten. Ook het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM zijn bestudeerd. De relevantie hiervan is bevestigd in artikel 6 lid 2 van het EU-Verdrag:

De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.

Daarnaast is gekeken naar het Grondrechtenhandvest dat in december 2000 in Nice plechtig werd afgekondigd. In dit niet-bindende document is een lijst opgenomen van rechten en beginselen die door de Unie worden erkend, waaronder ook het recht op toegang tot documenten en het recht op bescherming van persoonsgegevens. Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (verder: de Europese Grondwet) komt ook ter sprake, hoewel die zich op het moment van afronding van dit onderzoek in bevroren toestand bevond.<sup>35</sup> De Europese Grondwet, die in elk geval door alle lidstaten is onder-

---

34 Hoewel de institutionele reikwijdte van de Eurowob beperkt is tot de drie grote instellingen, zijn veel van de overige instellingen, organen en instanties ertoe over gegaan zich aan dezelfde beginselen te houden. Zij hebben, voor zover bekend, tot medio juni 2007 geen jaarverslagen over de toepassing van deze regels gepresenteerd. Zie over de institutionele reikwijdte van de Eurowob verder § 2.4.2.

35 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (*Pb. EG* 2000, C 364/1). De Europese Grondwet is gepubliceerd in *Pb. EU* 2004, C 310.

tekend, geeft een voorzichtige blik op de toekomst. Het Grondrechtenhandvest is in zijn geheel in de Europese Grondwet terug te vinden en de bepalingen uit het EG-Verdrag over toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens zijn gewijzigd.<sup>36</sup>

Naast het EVRM, is gekeken naar ontwikkelingen op het gebied van toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens binnen de Raad van Europa. Deze hebben invloed op de Europese rechtsorde. Zo is het communautaire gegevensbeschermingsregime direct geïnspireerd op het Verdrag van Straatsburg dat binnen de Raad van Europa is opgesteld.<sup>37</sup> Voor de bescherming van persoonsgegevens binnen de EU zijn ook bepaalde activiteiten van de OESO relevant. Nationale wetgeving van de lidstaten komt ter sprake via het zojuist aangehaalde artikel 6 lid 2 EU-Verdrag, en ook als bekeken wordt of en hoe de afstemming van beide regimes op nationaal niveau is vormgegeven.

## 1.9 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

### 1.9.1 Van openbaarheid van bestuur naar toegang tot documenten

Over wat onder toegang tot documenten moet worden verstaan, is veel geschreven.<sup>38</sup> In de literatuur is deze toegang op verschillende wijzen benaderd. Een overeenkomst tussen deze benaderingen is dat wanneer gesproken wordt over toegang tot documenten dit binnen de discussie over openbaarheid van bestuur gebeurt. Openbaarheid van *rechtspleging* wordt als een apart onderwerp beschouwd. In dit onderzoek wordt deze scheiding ook gehanteerd, waarbij openbaarheid van rechtspleging buiten beschouwing wordt gelaten.

Openbaarheid van bestuur is méér dan toegang tot documenten alleen. Het houdt bijvoorbeeld ook in dat burgers de mogelijkheid hebben om vergaderingen bij te wonen of dat de overheid informatie inzichtelijk (begrijpelijk)

---

36 De juridische status van zowel het Grondrechtenhandvest als de Europese Grondwet komt in hoofdstuk 6 uitgebreider ter sprake.

37 Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (Verdrag van Straatsburg), Straatsburg 28 januari 1981 (*European Treaty Series*, Nr. 108).

38 Zie bijv. E. Mackaay, 'The Public's Right to Information', in W.F. Korthals Altes, E.J. Dommering, P.B. Hugenholtz & J.J.C. Kabel (eds), *Information law towards the 21<sup>st</sup> century*, Deventer 1992, Kluwer Law and Taxation Publishers, p. 167-175; D.M. Curtin & H. Meijers, 'Access to European Union information: An element of citizenship and a neglected constitutional right', in N.A. Neuwahl & A. Rosas (eds), *The European Union and Human Rights*, Den Haag 1995, Kluwer Law International, p. 77-104 en P. Dyrberg, 'Current Issues in the Debate on Public Access to Documents', *ELRev.* 1999, p. 157-170.

maakt.<sup>39</sup> Dit onderzoek beperkt zich tot toegang tot documenten. Alleen bij de bespreking van het achterliggende belang van het recht op toegang tot documenten, komt de bredere notie van openbaarheid van bestuur ter sprake. Overigens kan ten aanzien van toegang tot documenten een onderscheid worden gemaakt tussen actieve openbaarheid en passieve openbaarmaking. In het eerste geval openbaren de Europese instellingen op eigen initiatief de documenten, terwijl in het tweede geval dit openbaren op verzoek van een individu plaatsvindt. De nadruk in dit onderzoek ligt op de *passieve* openbaarmaking.

Een apart regime heeft zich ontwikkeld ten aanzien van toegang tot milieu-informatie. In 1998 ondertekende de EG samen met de (toenmalige) vijftien lidstaten het VN/ECE-Verdrag over toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter over milieuaangelegenheden (Verdrag van Århus).<sup>40</sup> Deze internationale binding leidde ten aanzien van toegang tot milieu-informatie in de lidstaten tot richtlijn 2003/4 en voor toegang tot milieu-informatie bij de Europese instellingen tot verordening 1367/2006.<sup>41</sup> In deze verordening wordt uitgebreid ingegaan op de relatie met de Eurowob.<sup>42</sup> Omdat de uitzonderingen uit de Eurowob, waaronder ook artikel 4 lid 1 sub b, onverkort op toegang tot milieu-informatie van toepassing worden verklaard, heeft de verordening voor dit onderzoek niet veel toegevoegde waarde.<sup>43</sup> Daarom komt dit aparte regime alleen zijdelings ter sprake.

## 1.9.2 Bescherming van persoonsgegevens

In dit onderzoek is er voor gekozen om alleen het openbaren van gegevens over *natuurlijke* personen te behandelen. Dit betekent dat openbaarmaking van gegevens over rechtspersonen buiten beschouwing blijft. De bescherming van persoonsgegevens ziet in eerste instantie ook alleen op gegevens over

---

39 Zie hierover ook J.A. Hofman, *Openbaarheid van bestuur*, Ars Aequi Cahiers Staats- en bestuursrecht deel 7, Nijmegen 2003, Ars Aequi Libri, p. 11-12 en Beers 'Public Access to Government Information towards the 21<sup>st</sup> Century', in W.F. Korthals Altes, E.J. Dommering, P.B. Hugenholtz & J.J.C. Kabel (eds), *Information law towards the 21<sup>st</sup> Century*, Deventer 1992, Kluwer Law and Taxation Publishers, p. 181.

40 Zie considerans 6 van besluit 2005/370 van de Raad van 17 februari 2005 (*Pb. EU* 2005, L 124/1).

41 Richtlijn 2003/4 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313 van de Raad (*Pb. EU* 2003, L 41/26) en verordening 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 (*Pb. EU* 2006, L 264/13). De richtlijn diende uiterlijk op 14 februari 2005 geïmplementeerd te zijn door de lidstaten. Niet alle landen slaagden daar in. Zo stelde het HvJ in mei 2007 vast dat Ierland niet aan zijn verplichtingen had voldaan. Zie HvJ EG 3 mei 2007, *Commissie t. Ierland*, C-391/06, n.n.g.

42 Zie considerans 7-15 en de artikelen 3, 4 en 6 verordening 1367/2006.

43 Artikel 6 verordening 1367/2006.

natuurlijke personen. In verordening 45/2001 worden persoonsgegevens bijvoorbeeld nadrukkelijk gedefinieerd als 'iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon'.<sup>44</sup> Ook het Verdrag van Straatsburg is opgesteld om gegevens van natuurlijke personen te beschermen. Partijlanden hebben echter wel de mogelijkheid om zelf de regels op niet-natuurlijke personen van toepassing te verklaren.<sup>45</sup> Een vraag zou kunnen zijn of rechtspersonen niet toch via de jurisprudentie van het EHRM over artikel 8 EVRM de bescherming van hun bedrijfsgegevens kunnen invoeren. Deze vraag wordt in dit onderzoek niet beantwoord. Het leidt tot een analyse van de toepasselijkheid van mensenrechten op rechtspersonen. Een onderwerp dat een apart promotieonderzoek rechtvaardigt.<sup>46</sup>

#### 1.10 POSITIE VAN HET ONDERZOEK BINNEN DE HUIDIGE STAND VAN DE RECHTSWETENSCHAP

In de Nederlands- en Engelstalige rechtsliteratuur is veel geschreven over toegang tot documenten in de EU enerzijds en bescherming van persoonsgegevens in de EU anderzijds. Over de gelijktijdige toepassing van deze rechtsgebieden is echter weinig te vinden. De interactie tussen beide wordt door een aantal auteurs aangestipt, maar het aantal inhoudelijke besprekingen van het spanningsveld tussen beide regimes op Europees niveau is op de vingers van één hand te tellen.<sup>47</sup> Over het onderwerp is geen Nederlands- of Engelstalige dissertatie verschenen, en ook is geen ander uitgebreid rechtswetenschappelijk onderzoek op dit terrein bekend. Los van de Europeesrechtelijke context is een aantal meer algemene rechtstheoretische beschouwingen over openbaarheid van bestuur en privacybescherming verschenen.<sup>48</sup> Ook is de vergelijkbare

---

44 Artikel 2 sub a verordening 45/2001.

45 Artikel 3 lid 2 sub b Verdrag van Straatsburg.

46 Zie over rechtspersonen en grondrechten uitgebreid A.L.J. van Strien, *De rechtspersoon in het strafproces: een onderzoek naar de procesrechtelijke aspecten van strafbaarheid van rechtspersonen*, Den Haag 1996, Sdu (diss. Leiden). Zie over rechtspersonen en artikel 8 EVRM H.M.J. Quaedvlieg, *Ondernemende autoriteiten?*, Deventer 2001, Kluwer (diss. Maastricht), § 5.7 en H.R. Kranenburg, 'Artikel 8 EVRM en de verificatiebevoegdheden van de Commissie. Colas Est en Roquette Frères', *SEW* 2003, p. 49-57.

47 Zie I. Harden, 'Openness and Data Protection in the European Union', *Queen's Papers on Europeanisation*, 2002 en J. Steele, 'Data Protection: An Opening Door? The Relationship between Accessibility and Privacy in Sweden in an EU Perspective', *LLRev.* 2002, p. 19-39. Zie hierover verder § 9.4.

48 Zie bijv. C.J. Friedrich, 'Secrecy versus privacy: the democratic dilemma', in J. Roland Pennock & J.W. Chapman (eds), *Privacy*, Nomos XIII, New York 1971, Atherton Press, p. 105-120 en C. Mellors, 'Government and the individual – their secrecy and his privacy', in J.B. Young (ed), *Privacy*, Chichester 1978, John Wiley & Sons, p. 87-112.

problematiek op nationaal niveau door een aantal auteurs besproken.<sup>49</sup> Het aantal concrete voorstellen over hoe het raakvlak juridisch vormgegeven zou moeten worden, is daarbij schaars en meestal zeer summier. In hoofdstuk 9 wordt de relevante rechtsliteratuur verder besproken.<sup>50</sup>

In dit onderzoek wordt gekeken naar de relatie tussen het recht op toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens in de Europese rechtsorde. Hierbij wordt ingegaan op het fundamentele karakter van beide rechten. De interactie tussen de EU en de Raad van Europa komt in het onderzoek duidelijk naar voren evenals de invloed van deze organisaties op de bescherming van beide rechten op nationaal niveau. Dit onderzoek past hiermee binnen de onderzoeksprogramma's 'Trias Europea' en 'De bescherming van fundamentele rechten in een integrerend Europa', die het tweede en derde deelprogramma zijn van het programma 'Securing the rule of law in a world of multilevel jurisdiction' van de Leidse rechtenfaculteit.<sup>51</sup> Het onderzoek werd afgerond op 15 juni 2007.<sup>52</sup>

---

49 Zie voor de Amerikaanse context o.a. F.A. Rosenfeld, 'The freedom of Information Act's privacy exemption and the Privacy Act of 1974', *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 1976, p. 596-631 en D.M. O'Brien, 'Freedom of information, privacy, and information control: a contemporary administrative dilemma', *PARev.* 1979, p. 323-328; voor de Belgische wetgeving P. de Hert, 'De grondrechten en wetten m.b.t. openbaarheid van bestuursdocumenten en bescherming van persoonlijke levenssfeer. Analyse van de onderlinge relatie en commentaar bij het arrest Dewinter van de Raad van State', *CDPK* 2001, p. 374-481 en F. Schram, *Tussen Openbaarheid en Privacy: een verhaal in grijstinten*, Brussel 2006, Politeia en voor de Nederlandse context o.a. T.A. Knoop Pathuis, 'Openbaarheid en Privacy', in J.E. Goldschmidt, A.W. Heringa & W.J. Witteveen (eds), *Openbaarheid*, Deventer 1981, Kluwer, p. 53-69.

50 Zie § 9.4.

51 Zie hierover verder [http://www.law.leidenuniv.nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas/ruleoflaw\\_1.jsp](http://www.law.leidenuniv.nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas/ruleoflaw_1.jsp).

52 Tenzij anders aangegeven waren alle aangehaalde websites in dit onderzoek courant op deze datum.