



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. PIKAMÄE

van 9 december 2021¹

Zaak C-184/20

OT

tegen

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija,

in aanwezigheid van

Fondas „Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centras”

[verzoek van de Vilniaus apygardos administracinis teismas (bestuursrechter in eerste aanleg Vilnius, Litouwen) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Bescherming van natuurlijke personen tegen de verwerking van persoonsgegevens – Richtlijn 95/46/EG – Verordening (EU) 2016/679 – Nationale wettelijke regeling die voorziet in de publicatie van persoonsgegevens uit belangenopgaven – Transparantie bij het gebruik van overheidsmiddelen – Voorkoming van belangenconflicten en corruptie in de openbare sector – Grondrechten inzake de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens – Artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Begrip ‚bijzondere categorieën van persoonsgegevens”

1. De Engelse filosoof Jeremy Bentham, die bekend is als bedenker van het panopticon, een gevangenisarchitectuur die een bewaker in staat moet stellen vanuit een centrale toren alle in afzonderlijke cellen rondom de toren opgesloten gevangenen te observeren zonder dat deze kunnen weten of zij worden geobserveerd, heeft zijn wens tot transparantie ook uitgedrukt ten aanzien van het openbare leven, waarbij hij van mening was dat „het publieke oog de staatsman deugdzaam maakt”². Gelet op het aanzienlijke aantal binnen de Europese Unie bestaande wettelijke regelingen waarbij minstens een gedeeltelijke openbaarmaking van de belangen- en vermogensopgaven van beleidsmakers wordt opgelegd, zijn dit duidelijk profetische woorden, althans wat het voorgestelde mechanisme betreft.

2. In al die regelingen wordt gezocht naar een evenwicht tussen openbaarmaking en bescherming van het privéleven van de betrokkenen. De onderhavige zaak heeft met name betrekking op de vraag of de verwerking van persoonsgegevens waarbij een deel van de inhoud van belangenopgaven wordt geplaatst op de website van de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor de verzameling van en de controle op die opgaven, verenigbaar is met het Unierecht. Tevens

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² „If it be true, according to the homely proverb, ‚that the eye of the master makes the ox fat,’ it is no less so that the eye of the public makes the statesman virtuous.” *The Works of Jeremy Bentham*, deel 10, uitgegeven door John Bowring (William Tait, Simpkin, Marshall & Co., Edinburgh-Londen, 1843).

is deze zaak van belang omdat het Hof in de gelegenheid wordt gesteld de draagwijdte te verduidelijken van het begrip „bijzondere categorieën van persoonsgegevens”, de zogenaamde gevoelige persoonsgegevens.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

3. Naast een aantal bepalingen van primair recht, te weten artikel 7, artikel 8 en artikel 51, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), zijn in het kader van de onderhavige zaak artikel 3 en de artikelen 6 tot en met 8 van richtlijn 95/46/EG³ en de artikelen 2, 5, 6 en 9 van verordening (EU) 2016/679⁴ relevant.

B. Litouws recht

4. De Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas Nr. VIII-371 (wet nr. VIII-371 van de Republiek Litouwen betreffende de verzoening van de openbare en particuliere belangen in de Republiek Litouwen) van 2 juli 1997 (Žin., 1997, nr. 67-1659), in de versie die van toepassing was ten tijde van de feiten van het hoofdgeding⁵ (hierna: „wet betreffende belangenverzoening”), bepaalde in artikel 1 ervan dat de wet tot doel heeft de particuliere belangen van in overheidsdienst werkzame personen en de maatschappelijke belangen met elkaar te verzoenen, de voorrang van het openbaar belang bij de besluitvorming te waarborgen, de onpartijdigheid van de vastgestelde besluiten te garanderen en het ontstaan en de verspreiding van corruptie in de openbare sector te voorkomen.⁶

5. Artikel 6 van die wet, met als opschrift „Inhoud van de opgave”, luidde als volgt:

„1. De opgaveplichtige vermeldt in zijn opgave de volgende gegevens over zichzelf en zijn echtgenoot, samenwonende partner of partner:

- 1) voornaam, achternaam, persoonlijk identificatienummer, socialezekerheidsnummer, werkgever(s) en functies;
- 2) rechtspersoon waarvan de opgaveplichtige of zijn echtgenoot, samenwonende partner of partner vennoot of aandeelhouder is;

³ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995, L 281, blz. 31).

⁴ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1; hierna: „AVG”).

⁵ Op 1 januari 2020 is een nieuwe versie van die wet in werking getreden, maar volgens de verwijzende rechter zijn de voor het hoofdgeding relevante bepalingen in wezen ongewijzigd gebleven, met uitzondering van de lijst van functies met een opgaveplicht, die niet langer die van verzoeker in het hoofdgeding bevat.

⁶ Volgens de opmerkingen van de Litouwse regering is de uitdrukkelijke verwijzing naar de voorkoming van „belangenconflicten” in de nieuwe versie van de wet een louter formele precisering achteraf van een onmiskenbaar wettelijk doel. Nog voor de wijziging van die wet diende een daaronder vallend persoon op de bij die wet bepaalde wijze en aan de hand van de daarin opgenomen middelen elk „belangenconflict” te voorkomen en zich aldus te gedragen dat hij geen vermoeden van een dergelijk conflict deed ontstaan (artikel 3); hij diende naasten of hem bekende andere personen of gegevens die aanleiding konden geven tot een „belangenconflict” mee te delen (artikel 6, punt 7), en de voor toezicht op de naleving van die wet verantwoordelijke overheidsinstantie werd reeds aangeduid als de Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (Hoge commissie voor de preventie van belangenconflicten in de openbare sector; hierna: „Hoge commissie”).

- 3) zelfstandige activiteit, zoals omschreven in de wet van de Republiek Litouwen betreffende inkomstenbelastingen;
- 4) banden met ondernemingen, inrichtingen, verenigingen of fondsen en erin uitgeoefende functies, met uitzondering van het lidmaatschap van politieke partijen en vakbonden;
- 5) geschenken die zij (van anderen dan van naasten) hebben ontvangen in de laatste twaalf kalendermaanden en waarvan de waarde meer dan 150 EUR bedraagt;
- 6) informatie over de tijdens de laatste twaalf kalendermaanden gesloten transacties en andere transacties die nog uitstaan, en waarvan de transactiewaarde meer dan 3 000 EUR bedraagt;
- 7) naasten of bij de opgaveplichtige bekende andere personen of gegevens die aanleiding kunnen geven tot een belangenconflict.

2. De opgaveplichtige kan de gegevens betreffende zijn echtgenoot, samenwonende partner of partner weglaten indien zij gescheiden wonen, geen gemeenschappelijk huishouden vormen, en hij dus niet beschikt over die gegevens.”

6. In artikel 10 van de wet betreffende belangenverzoening, met als opschrift „Openbaarmaking van de gegevens inzake particuliere belangen”, stond te lezen:

„1. [Met uitzondering van de gegevens uit de opgave van personen wier gegevens volgens de wet vertrouwelijk zijn en (of) die werken bij inlichtingen-, contraspionage- of opsporingsdiensten], zijn de gegevens uit de opgaven van de volgende personen openbaar en worden zij op de website van de Hoge commissie gepubliceerd overeenkomstig de door deze commissie vastgestelde procedure: gekozen vertegenwoordigers en personen die politieke ambten bekleden, staatsambtenaren en -functionarissen, rechters, hoofden en adjunct-hoofden van nationale of lokale overheidsinstellingen, (persoonlijke) politieke vertrouwenspersonen (al dan niet met ambtenarenstatuut), staatsambtenaren die de functie uitoefenen van hoofd of adjunct-hoofd van onderafdelingen van instellingen of inrichtingen, hoofden en adjunct-hoofden van nationale en lokale overheidsbedrijven en begrotingsinstanties, hoofden en adjunct-hoofden van openbare verenigingen of instellingen die worden gefinancierd uit de nationale of lokale begroting of overheidsmiddelen, werknemers van de Bank van Litouwen die over bestuurlijke bevoegdheden beschikken (verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de financiële markten, de buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen consumenten en financiële marktdeelnemers en andere overheidstaken uitoefenen), leden van raden van toezicht of bestuur en directeuren en adjunct-directeuren van vennootschappen op aandelen of met beperkte aansprakelijkheid waarin de staat of de lokale overheid een deelneming bezit die recht geeft op meer dan de helft van de stemmen op de algemene vergadering van aandeelhouders, leden van de raad van bestuur van nationale of lokale overheidsbedrijven, de voorzitters en vicevoorzitters van politieke partijen, niet-bezoldigde consultants, assistenten en raadgevers van gekozen vertegenwoordigers en personen die politieke ambten bekleden, deskundigen die zijn erkend door de commissies van het parlement van de Republiek Litouwen, leden van de ministeriële colleges, leden van de Raad voor de verplichte ziektekostenverzekering, niet-bezoldigde raadgevers van de Raad voor de verplichte ziektekostenverzekering, leden van de Nationale gezondheidsraad, artsen, tandartsen en apothekers die werken bij nationale of lokale begrotings- en overheidsinstanties, bij nationale of lokale overheidsbedrijven of bij ondernemingen waarin de staat of de lokale overheid een deelneming bezit die recht geeft op meer dan de helft van de stemmen op de algemene vergadering van aandeelhouders, houders van

een vergunning voor een zorginstelling of apotheek, alsook leden van de commissies voor overheidsopdrachten, personen die in opdracht van het hoofd van de aanbestedende dienst opdrachten plaatsen volgens de vereenvoudigde procedure en deskundigen die bij de aanbestedingsprocedures zijn betrokken. Wanneer een persoon wiens gegevens openbaar zijn, niet langer de status heeft van opgaveplichtige, verwijdt de Hoge commissie de opgave van haar website op verzoek van de betrokkene.

2. De volgende in de opgave verstrekte gegevens mogen niet openbaar worden gemaakt: het persoonlijk identificatienummer, het socialezekerheidsnummer, bijzondere persoonsgegevens en andere inlichtingen waarvan openbaarmaking bij wet is verboden. Voorts worden de gegevens van de wederpartij bij een transactie niet gepubliceerd, voor zover het een natuurlijke persoon betreft.”

II. Hoofdgeding en prejudiciële vragen

7. De Hoge commissie is een overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van de wet betreffende belangenverzoening en meer bepaald voor het verzamelen van de belangenopgaven en het uitoefenen van controle daarop.

8. OT is hoofd van de overheidsinstelling naar Litouws recht QP, die zich bezighoudt met milieubescherming.

9. Bij besluit van 7 februari 2018 heeft de Hoge commissie vastgesteld dat OT had nagelaten om, zoals vereist door de wet betreffende belangenverzoening, een opgave van particuliere belangen bij haar in te dienen en aldus inbreuk had gemaakt op artikel 3, lid 2, en artikel 4, lid 1, van die wet.

10. Op 6 maart 2018 heeft OT bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tot nietigverklaring van dat besluit. Ten eerste betoogt hij dat hij geen deel uitmaakt van de personen die de in artikel 2, lid 1, van de wet betreffende belangenverzoening opgenomen verplichting tot opgave van particuliere belangen moeten nakomen en, ten tweede, dat de publicatie van de inhoud van zijn opgave op de website van de Hoge commissie zowel afbreuk doet aan zijn recht op eerbiediging van zijn privéleven als aan dat van de andere personen die hij eventueel in zijn opgave zou moeten vermelden.

11. De Hoge commissie stelt dat OT een opgave van particuliere belangen moest indienen aangezien hij binnen QP, een overheidsinstelling die wordt gefinancierd uit de structuurfondsen van de Unie en de begroting van de Litouwse Staat, over bestuurlijke bevoegdheden beschikt. Zij erkent dat de openbaarmaking van een dergelijke opgave een inbreuk op het privéleven van de betrokkene en zijn echtgenoot kan inhouden, maar dat deze is voorgeschreven door de wet betreffende belangenverzoening.

12. De verwijzende rechter is van oordeel dat de persoonsgegevens die overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de wet betreffende belangenverzoening zijn opgenomen in een opgave van particuliere belangen, een integrerend onderdeel vormen van het privéleven van de opgaveplichtige en de andere betrokkenen en dat de openbaarmaking ervan, gelet op het feit dat het gaat om bijzonder gevoelige gegevens, zoals de gezinssituatie of de seksuele gerichtheid, ernstige ongemakken met zich mee zou kunnen brengen voor het leven van die personen. De uitzonderingen van artikel 10 van die wet volstaan niet om de bescherming van die gegevens te waarborgen. Bovendien is de bekendmaking op het internet van gegevens betreffende omstandigheden die van invloed kunnen

zijn op de besluitvorming bij de uitoefening van openbare functies niet vereist om de door die wet nagestreefde doelstelling, zijnde de toepassing van het transparantiebeginsel bij de openbare dienstverlening, te verwezenlijken. De mededeling van de in de betrokken opgave opgenomen persoonsgegevens aan de Hoge commissie en de toezichthoudende taak die aan de in artikel 22 van die wet bedoelde instanties is toebedeeld, vormen toereikende maatregelen om ervoor te zorgen dat die doelstelling wordt verwezenlijkt.

13. Aangezien de Vilniaus apygardos administracinis teismas (bestuursrechter in eerste aanleg Vilnius, Litouwen) twijfels heeft over de verenigbaarheid van de in de wet betreffende belangenverzoening opgenomen regeling met de bepalingen van de AVG, heeft die rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet de in artikel 6, lid 1, onder e), [AVG] gestelde voorwaarde dat de verwerking [van persoonsgegevens] noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen, gelet op de vereisten van artikel 6, lid 3, [AVG] – en met name het vereiste dat het lidstatelijke recht moet beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en evenredig moet zijn aan het nagestreefde gerechtvaardigde doel – en gelet op de artikelen 7 en 8 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling niet mag eisen dat de gegevens uit opgaven van particuliere belangen worden bekendgemaakt en gepubliceerd op de website van de verwerkingsverantwoordelijke, de [Hoge commissie], waardoor die gegevens toegankelijk worden voor alle personen die internettoegang hebben?
- 2) Moet het in artikel 9, lid 1, [AVG] vastgestelde verbod op de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, gelet op de voorwaarden van artikel 9, lid 2, [AVG] – en met name de voorwaarde onder g), ervan, volgens welke de verwerking [van persoonsgegevens] noodzakelijk moet zijn om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van het Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene – en gelet op de artikelen 7 en 8 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling niet mag eisen dat gegevens uit opgaven van particuliere belangen worden bekendgemaakt wanneer daaruit ook persoonsgegevens kunnen blijken, waaronder gegevens aan de hand waarvan de politieke opvattingen, het lidmaatschap van een vakbond en de seksuele gerichtheid van een persoon of andere persoonlijke inlichtingen over hem kunnen worden achterhaald, en dat die gegevens worden gepubliceerd op de website van de verwerkingsverantwoordelijke, de [Hoge commissie], waardoor die gegevens toegankelijk worden voor alle personen die internettoegang hebben?”

III. Procedure bij het Hof

14. Overeenkomstig artikel 101 van zijn Reglement voor de procesvoering heeft het Hof een verzoek om verduidelijking gericht tot de verwijzende rechter, die erop heeft geantwoord bij brief, ingekomen op 12 mei 2021. De Europese Commissie en de Litouwse, de Italiaanse en de Finse regering hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. De Litouwse regering heeft op de schriftelijke vragen van het Hof geantwoord in een memorie die is neergelegd op 30 juli 2021.

IV. Analyse

A. Ontvankelijkheid

15. Blijkens zowel de bewoordingen als de systematiek van artikel 267 VWEU kan een prejudiciële procedure slechts worden ingeleid indien bij de nationale rechterlijke instantie daadwerkelijk een geding aanhangig is in het kader waarvan deze een beslissing moet geven waarbij rekening kan worden gehouden met het prejudiciële arrest. Derhalve kan het Hof ambtshalve het voortbestaan van het hoofdgeding nagaan.⁷

16. In antwoord op een vraag van het Hof over het feit dat verzoeker in het hoofdgeding duidelijk is uitgesloten van de personele werkingssfeer van de wet betreffende belangenverzoening, zoals gewijzigd op 1 januari 2020, heeft de verwijzende rechter aangegeven dat het antwoord van het Hof, gezien de nationale regeling die op de datum van vaststelling van het gelaakte besluit van de Hoge commissie gold, noodzakelijk is ter beslechting van het hoofdgeding. Die rechter heeft daaraan toegevoegd dat de betrokkene nog deel kan uitmaken van de personen die in de huidige versie van genoemde wet worden bedoeld.

17. Eveneens op verzoek van het Hof, heeft die rechter erop gewezen dat het door het Konstitucinis teismas (grondwettelijk hof, Litouwen) gewezen arrest van 20 september 2018, waarbij zijn verzoek tot beoordeling van de grondwettigheid van artikel 10 van de wet betreffende belangenverzoening niet-ontvankelijk is verklaard op grond dat die bepaling niet van toepassing is op het hoofdgeding, geen gevolgen heeft voor de voortzetting van de prejudiciële procedure. De verwijzende rechter heeft verklaard dat ofschoon, zoals aangegeven door de constitutionele rechter, inderdaad moet worden nagegaan of vanwege de niet-nakoming door verzoeker in het hoofdgeding van zijn verplichting tot indiening van de belangenopgave eventueel inbreuk is gemaakt op artikel 3, lid 2, en artikel 4, lid 1, van die wet, voor de toetsing van de rechtmatigheid van het gelaakte besluit rekening moet worden gehouden met de uit de toepassing van artikel 10 van die wet voortvloeiende gevolgen van een dergelijke indiening, te weten de openbaarmaking van bepaalde gegevens uit de opgave op de website van de Hoge commissie.

18. In het licht van de door de verwijzende rechter verstrekte informatie dient te worden aangenomen dat het hoofdgeding nog steeds aanhangig is bij die rechter en dat een antwoord van het Hof op de voorgelegde vragen zinvol blijft voor de beslechting van dat geding. Voorts wijs ik erop dat het niet aan het Hof staat om zich in het kader van een prejudiciële verwijzing over de uitlegging van de nationale bepalingen uit te spreken⁸ en dat op de vragen die de nationale rechter met betrekking tot de uitlegging van het Unierecht heeft gesteld binnen het op zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, een vermoeden van relevantie rust. In casu blijkt niet duidelijk dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen enkel verband houdt met een reël geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, noch dat de aan het Hof gestelde vragen hypothetisch van aard zijn.⁹

⁷ Zie arrest van 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 24).

⁸ Zie arrest van 19 juni 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punt 34).

⁹ Zie arrest van 3 juni 2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR e.a. (Universitaire onderzoekers) (C-326/19, EU:C:2021:438, punten 36 en 38).

19. Dienaangaande is de stelling van de Litouwse regering dat de tweede prejudiciële vraag „theoretisch” is omdat het vanwege het ontbreken van een voorafgaande indiening van de belangenopgave door verzoeker in het hoofdgeding niet mogelijk is de gepubliceerde gevoelige gegevens te identificeren, mijns inziens ongegrond. Ik wijs erop dat aan de hand van het door de verwijzende rechter geschetste nationale wettelijke kader de aard van de in die opgave op te nemen gegevens kan worden geïdentificeerd en met een betrekkelijke nauwkeurigheid kan worden vastgesteld welke van die gegevens niet op de website van de Hoge commissie hoeven te worden gepubliceerd. Het Hof beschikt mijns inziens over alle nodige gegevens feitelijk en rechtens om een antwoord te formuleren dat zinvol is voor de daadwerkelijke beslechting van het geding.

B. Rechtskader voor de analyse

20. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechter er duidelijk van uitgaat dat de litigieuze nationale regeling zowel *ratione materiae* als *ratione temporis* binnen de werkingssfeer van de AVG valt. Dat standpunt rechtvaardigt mijns inziens een aantal opmerkingen.

1. Toepasselijkheid ratione materiae van de AVG

21. De AVG is overeenkomstig artikel 2, lid 1, van die verordening van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen. De materiële werkingssfeer ervan is dus dezelfde als die van richtlijn 95/46, die door deze verordening is ingetrokken en vervangen.

22. Meteen dient te worden vastgesteld dat de gegevens van de belangenopgave die op de website van de Hoge commissie moeten worden gepubliceerd, te weten, onder meer, de namen van bepaalde natuurlijke personen, „persoonsgegevens” vormen in de zin van artikel 4, punt 1, AVG of artikel 2, onder a), van richtlijn 95/46, aangezien het gaat om „informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”, waarbij het feit dat informatie, zoals in casu, een professionele context heeft, niet afdoet aan de kwalificatie ervan als „persoonsgegeven”.¹⁰ Zowel de verzameling ervan door die overheidsinstelling als de verspreiding ervan in de vorm van het online plaatsen op voornoemde website vormt dus een „verwerking van persoonsgegevens” in de zin van artikel 4, punt 2, van die verordening en artikel 2, onder b), van die richtlijn.¹¹

23. Benadrukt moet worden dat de AVG, gelet op de erg ruime omschrijving van de werkingssfeer ervan, weliswaar in zekere zin het gemene recht voor de bescherming van persoonsgegevens in de Unie vormt, maar dat er andere sectorale normen zijn vastgesteld die deze verordening preciseren en completeren, en dus als *lex specialis* gelden. Dat is het geval voor richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met

¹⁰ Zie in die zin arresten van 27 september 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, punt 33), en 14 februari 2019, Buivids (C-345/17, EU:C:2019:122, punt 46).

¹¹ Zie in die zin arresten van 27 september 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, punten 33 en 34), en 14 februari 2019, Buivids (C-345/17, EU:C:2019:122, punt 37), waarbij wordt opgemerkt dat het al dan niet geautomatiseerde karakter van de verwerking geen verschil maakt voor de wettelijke kwalificatie ervan.

het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad¹².

24. Dienaangaande bepaalt artikel 2, lid 2, onder d), AVG dat die verordening niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens „door de bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid”. Die uitzondering op de toepassing van de AVG moet net zoals de overige uitzonderingen van artikel 2, lid 2, restrictief worden uitgelegd. Blijkens overweging 19 van die verordening is deze uitzondering ingegeven door de omstandigheid dat de verwerking van persoonsgegevens voor dergelijke doeleinden door de bevoegde autoriteiten valt onder een specifiekere handeling van de Unie, te weten richtlijn 2016/680.¹³

25. Laatstgenoemde richtlijn, die is vastgesteld op dezelfde dag als de AVG, definieert in artikel 3, punt 7, wat onder „bevoegde autoriteit” moet worden verstaan, waarbij deze definitie naar analogie dient te worden toegepast op artikel 2, lid 2, onder d), van die verordening. In dat verband heeft het Hof geoordeeld dat uit overweging 10 van richtlijn 2016/680 naar voren komt dat het begrip „bevoegde autoriteit” moet worden begrepen in het licht van de bescherming van persoonsgegevens *op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking*, waarbij rekening dient te worden gehouden met de aanpassingen die in dit verband nodig zouden kunnen blijken wegens de specifieke aard van die gebieden.¹⁴ Voorts wordt in overweging 11 van richtlijn 2016/680 gepreciseerd dat de AVG van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens die door een „bevoegde autoriteit” in de zin van artikel 3, punt 7, van die richtlijn wordt verricht voor andere doeleinden dan die van deze richtlijn.¹⁵

26. In het hoofdgeding beoogt de betrokken nationale regeling volgens de door de verwijzende rechter en de Litouwse regering verstrekte informatie de particuliere belangen van in overheidsdienst werkzame personen en de maatschappelijke belangen te verzoenen, de voorrang van het openbaar belang bij de besluitvorming te waarborgen, de onpartijdigheid van de vastgestelde besluiten te garanderen en „het ontstaan en de verspreiding van corruptie in de openbare sector te voorkomen”. Corruptie kan onder meer inhouden dat een persoon die een openbaar ambt bekleedt, een voordeel vraagt of aanvaardt om in het kader van zijn ambt een handeling te stellen of niet te stellen¹⁶, welk gedrag kan vallen onder het begrip „strafbaar feit” in de zin van artikel 2, lid 2, onder d), AVG.

27. Overeenkomstig haar algemene taak van toezicht op de juiste toepassing van de wet betreffende belangenverzoening, verzamelt de Hoge commissie de belangenopgaven van de in overheidsdienst werkzame personen en publiceert zij bepaalde gegevens die daarin zijn opgenomen op haar website. Blijkens artikel 22 van deze wet kan de Hoge commissie, in geval van gegronde aanwijzingen dat een persoon niet aan de wettelijke vereisten voldoet, een onderzoek laten uitvoeren naar het gedrag van de betrokkene, de bevindingen van het onderzoek

¹² PB 2016, L 119, blz. 89. Ik wijs erop dat luidens de overwegingen 7 en 9 van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (PB 2008, L 350, blz. 60), hetgeen niet onder de uitwisseling tussen lidstaten viel, was uitgesloten van de werkingsfeer ervan.

¹³ Zie in die zin arrest van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten) (C-439/19, EU:C:2021:504, punten 62 en 69).

¹⁴ Voor die analyse kan mijns inziens ook bevestiging worden gevonden in de bewoordingen van overweging 7 van richtlijn 2016/680.

¹⁵ Zie arrest van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten) (C-439/19, EU:C:2021:504, punten 69 en 70).

¹⁶ In artikel 3 van de wet betreffende belangenverzoening wordt bepaald dat in overheidsdienst werkzame personen ter waarborging van de voorrang van het openbaar belang geen gebruik mogen maken van hun functie om een persoonlijk voordeel te verkrijgen.

aanpassen, zelf een onderzoek instellen en een beluit vaststellen. Aangezien het bij het Hof ingediende dossier geen nauwkeurige gegevens bevat, is de exacte aard van de besluiten die door de Hoge commissie kunnen worden vastgesteld niet duidelijk. Niettemin blijkt uit het hoofdgeding in ieder geval dat die instantie kan vaststellen dat er ten onrechte geen belangenopgave is ingediend, waardoor de betrokkene automatisch verplicht wordt tot rechtzetting ervan.

28. Gelet op deze elementen, waaruit het zuiver nationale karakter van het wettelijke kader blijkt alsmede de binnenlandse draagwijdte van de verwerking die de Hoge commissie hoofdzakelijk verricht om in Litouwse overheidsdienst werkzame personen te ontraden zich bij de uitoefening van hun functies onrechtmatig te gedragen, kan die instantie niet worden beschouwd als een „bevoegde autoriteit” in de zin van artikel 3, punt 7, van richtlijn 2016/680, en kunnen haar activiteiten dus niet vallen onder de uitzondering van artikel 2, lid 2, onder d), AVG. De publicatie door de Hoge commissie op haar website van persoonsgegevens uit de belangenopgaven van in overheidsdienst werkzame personen, valt derhalve binnen de materiële werkingssfeer van de AVG.

29. Zoals hieronder zal worden verduidelijkt, is het antwoord van het Hof op de prejudiciële vragen maar zinvol wanneer het zowel op de AVG als op richtlijn 95/46 betrekking heeft. In dat verband wijs ik erop dat artikel 2, lid 2, onder d), AVG gedeeltelijk voortbouwt op artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46, volgens hetwelk verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid, defensie, de veiligheid van de staat (waaronder de economie van de staat, wanneer deze verwerkingen in verband staan met vraagstukken van staatsveiligheid) en de activiteiten van de staat op strafrechtelijk gebied zijn uitgesloten van de werkingssfeer van die richtlijn, waarbij die uitzondering restrictief moet worden uitgelegd. Het is mijns inziens duidelijk dat de verwerking van persoonsgegevens door de Hoge commissie geen betrekking heeft op de openbare veiligheid, defensie of de veiligheid van de staat. Ofschoon het voorts niet uitgesloten is dat die gegevens kunnen worden gebruikt in het kader van strafvervolging die tegen opgaveplichtigen kan worden ingesteld wanneer zij strafbare feiten van het type actieve of passieve corruptie plegen, zijn de in het hoofdgeding aan de orde zijnde gegevens kennelijk niet verzameld met het specifieke doel om dergelijke strafvervolging in te stellen, noch in het kader van activiteiten van de staat op strafrechtelijk gebied.¹⁷

2. Toepasselijkheid ratione temporis

30. Vastgesteld moet worden dat de twee tot het Hof gerichte vragen betrekking hebben op de uitlegging van bepalingen van de AVG, die van toepassing is geworden op 25 mei 2018 en waarbij richtlijn 95/46 is ingetrokken met ingang van diezelfde datum.¹⁸ Het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit is evenwel vastgesteld op 7 februari 2018, dus vóór 25 mei 2018, zodat tot de slotsom moet worden gekomen dat ratione temporis die richtlijn op het hoofdgeding van toepassing is.

31. Uit het bij het Hof ingediende dossier blijkt echter eveneens dat de Hoge commissie bij haar besluit heeft verklaard dat verzoeker in het hoofdgeding, door geen belangenopgave in te dienen, inbreuk had gemaakt op de wet betreffende belangenverzoening, waardoor de betrokkene verplicht wordt die opgave in te dienen. Aangezien niets in dit dossier erop wijst dat die opgave vóór 25 mei 2018 is ingediend, is het niet uitgesloten dat in casu de AVG ratione temporis van

¹⁷ Zie in die zin arrest van 27 september 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, punten 38 en 39).

¹⁸ Zie respectievelijk artikel 99, lid 2, en artikel 94, lid 1, AVG.

toepassing is. Om het Hof in staat te stellen een zinvol antwoord te geven op de vragen van de verwijzende rechter, moeten deze vragen daarom worden beantwoord op basis van zowel richtlijn 95/46 als de AVG.¹⁹ Ik wijs erop dat, aangezien richtlijn 95/46 is ingetrokken bij en vervangen door de AVG en de relevante bepalingen van die verordening in wezen dezelfde draagwijdte hebben als de relevante bepalingen van deze richtlijn, de rechtspraak van het Hof over die richtlijn in beginsel ook toepasselijk is op die verordening.²⁰

C. Prejudiciële vragen

1. Draagwijdte van het verzoek om een prejudiciële beslissing

32. In de verwijzingsbeslissing, waaruit blijkt dat de verwijzende rechter twijfels heeft aangaande de verenigbaarheid van de verwerking van persoonsgegevens door de Hoge commissie met het Unierecht, wordt het Hof verzocht om uitlegging van artikel 6, lid 1, en artikel 9, lid 1, AVG in het kader van twee afzonderlijke prejudiciële vragen. Die vragen kunnen mijns inziens niet gezamenlijk worden behandeld vanwege het specifieke karakter van de tweede vraag. Met die vraag wordt de kwestie van de draagwijdte van het begrip „bijzondere categorieën van persoonsgegevens” in de zin van artikel 9, lid 1, AVG en artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46 opgeworpen in de context van een nationale regeling die juist de openbaarmaking van binnen die categorieën vallende gegevens verbiedt.

33. Deze discussie verschilt dus van die over de rechtmatigheid van de betrokken verwerking²¹, welke aan de orde wordt gesteld door de eerste prejudiciële vraag betreffende de uitlegging van artikel 6, lid 1, AVG, dat artikel 7 van richtlijn 95/46 in gewijzigde vorm overneemt. In dat verband blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de verwijzende rechter meer in het algemeen wenst vast te stellen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verwerking van persoonsgegevens kan worden geacht rechtmatig te zijn uit het oogpunt van alle beginselen die gelden inzake de verwerking van persoonsgegevens en met name uit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel. Derhalve moet bij het aan die rechter te verstrekken antwoord ook rekening worden gehouden met de in artikel 5, lid 1, van die verordening en in artikel 6, lid 1, van die richtlijn geformuleerde beginselen, en in het bijzonder met het beginsel van de „minimale gegevensverwerking”, dat inhoudt dat de persoonsgegevens toereikend en ter zake dienend moeten zijn alsook beperkt moeten blijven tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, en dat uitdrukking geeft aan voornoemd evenredigheidsbeginsel.²²

2. Eerste prejudiciële vraag

34. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 5 en 6 AVG, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 8 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke een deel van de persoonsgegevens uit de belangenopgave die moet worden ingediend door elk hoofd van een

¹⁹ Zie naar analogie arrest van 11 november 2020, *Orange Romania* (C-61/19, EU:C:2020:901, punten 29-32).

²⁰ Zie arrest van 17 juni 2021, *M.I.C.M.* (C-597/19, EU:C:2021:492, punt 107).

²¹ In dit verband is de verwijzing in de tweede prejudiciële vraag naar artikel 9, lid 2, AVG, waarin de uitzonderingen op het principiële verbod tot verwerking van gevoelige gegevens zijn opgenomen, mijns inziens niet relevant.

²² Zie in die zin arrest van 22 juni 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten)* (C-439/19, EU:C:2021:504, punten 97 en 98).

overheidsinstelling die overheidsmiddelen ontvangt, dient te worden gepubliceerd op de website van de overheidsinstantie die belast is met de verzameling van die opgaven en de controle op de inhoud ervan.

a) Voorwaarden voor een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens

35. Overeenkomstig overweging 10 en artikel 1 van richtlijn 95/46 en overweging 4 en artikel 1 AVG, beogen deze twee regelingen een hoog niveau van bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, en met name van hun privéleven, bij de verwerking van hun persoonsgegevens te waarborgen.²³ Deze rechten, die respectievelijk zijn neergelegd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest, waarbij dat tweede artikel nauw samenhangt met het eerste, hebben geen absolute gelding, maar moeten in relatie tot hun functie in de maatschappij worden beschouwd en worden afgewogen tegen andere grondrechten. Aldus wordt de verwerking van persoonsgegevens door artikel 8, lid 2, van het Handvest toegestaan indien is voldaan aan bepaalde voorwaarden, te weten dat de persoonsgegevens „eerlijk [moeten] worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet”. Voorts wordt in artikel 52, lid 1, van het Handvest erkend dat de uitoefening van rechten als die welke in de artikelen 7 en 8 ervan zijn neergelegd, kunnen worden beperkt, voor zover die beperkingen bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Zij moeten binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven en de regeling die inbreuk maakt op de betreffende grondrechten, moet duidelijke en nauwkeurige regels bevatten over de draagwijdte en de toepassing van de maatregel in kwestie.²⁴

36. Zoals onder meer blijkt uit de doelstelling van die AVG en van richtlijn 95/46, wordt de verwerking van persoonsgegevens, indien aan de voorwaarden voor een rechtmatige verwerking overeenkomstig die regelingen is voldaan, geacht ook te voldoen aan de vereisten die worden gesteld in de artikelen 7 en 8 van het Handvest. Overigens is een aantal van de in lid 2 van laatstgenoemd artikel vastgestelde vereisten onder meer toegepast in de artikelen 6 en 7 van richtlijn 95/46 en in de artikelen 5 en 6 AVG.²⁵ In dat verband moet erop worden gewezen dat elke verwerking van persoonsgegevens, onder voorbehoud van de uit hoofde van artikel 13 van die richtlijn en artikel 23 van die verordening toegestane uitzonderingen, ten eerste, moet stroken met de in artikel 6 van richtlijn 95/46 of artikel 5 AVG vermelde beginselen betreffende de kwaliteit van de gegevens en, ten tweede, dient te beantwoorden aan een van de in artikel 7 van die richtlijn of artikel 6 van die verordening vermelde beginselen betreffende de rechtmatigheid van gegevensverwerking, waarbij laatstgenoemde twee bepalingen een uitputtende lijst bevatten van gevallen waarin een verwerking van persoonsgegevens als rechtmatig kan worden aangemerkt.²⁶

²³ Zie in die zin arrest van 13 mei 2014, Google Spain en Google (C-131/12, EU:C:2014:317, punt 66).

²⁴ Zie arresten van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert (C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 49); 24 november 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (C-468/10 en C-469/10, EU:C:2011:777, punt 41), en 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten) (C-439/19, EU:C:2021:504, punt 105).

²⁵ Zie in die zin arresten van 9 maart 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, punten 40 en 41), en 27 september 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, punt 102).

²⁶ Zie arresten van 16 januari 2019, Deutsche Post (C-496/17, EU:C:2019:26, punt 57), en 11 november 2020, Orange Romania (C-61/19, EU:C:2020:901, punt 34).

37. Meer in het bijzonder moeten de persoonsgegevens volgens artikel 6, lid 1, onder b) en c), van richtlijn 95/46 of artikel 5, lid 1, onder b) en c), AVG, ten eerste, worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden, alsook toereikend zijn, zonder dat deze vervolgens verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt, en ten tweede, ter zake dienend zijn en beperkt tot wat noodzakelijk is voor die doeleinden. Voorts is de verwerking van persoonsgegevens volgens artikel 7, onder c) en e), van genoemde richtlijn en artikel 6, lid 1, onder c) en e), van genoemde verordening, rechtmatig wanneer zij respectievelijk „noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de [verwerkingsverantwoordelijke] onderworpen is” of „noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de [verwerkingsverantwoordelijke] of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, [...] is opgedragen”.²⁷

38. Benadrukt moet worden dat zowel in de AVG als in richtlijn 95/46 is bepaald dat de lidstaten met name kunnen afwijken van artikel 5 respectievelijk artikel 6, lid 1, van die handelingen, wanneer dat nodig is om bepaalde belangrijke doelstellingen van algemeen belang te handhaven, waaronder voor het geval in kwestie het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of het ten uitvoer leggen van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid. Artikel 23, lid 1, onder d), AVG, dat artikel 13, lid 1, onder d), van richtlijn 95/46 wijzigt en vervangt, bepaalt immers dat de reikwijdte van de erin bedoelde verplichtingen en rechten kan worden beperkt door middel van Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen, op voorwaarde dat die beperking de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laat en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is ter waarborging van bepaalde belangrijke doelstellingen van algemeen belang zoals de voornoemde.²⁸

39. Artikel 23 AVG en artikel 13 van richtlijn 95/46 kunnen derhalve niet aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten de bevoegdheid kunnen verlenen om afbreuk te doen aan de eerbiediging van het privéleven, in strijd met artikel 7 van het Handvest, of aan de andere door het Handvest geboden waarborgen. Net zoals geldt voor artikel 13, lid 1, van richtlijn 95/46, is het met name zo dat de bevoegdheid die artikel 23, lid 1, AVG aan de lidstaten verleent, slechts kan worden uitgeoefend in overeenstemming met het evenredigheidsvereiste, dat verlangt dat uitzonderingen op de bescherming van persoonsgegevens en beperkingen ervan binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven.²⁹

40. Ik wijs erop dat het, uitgaande van de verwijzingsbeslissing, mijns inziens niet mogelijk is te achterhalen of de bepalingen van de wet betreffende belangenverzoening artikel 13 van richtlijn 95/46 of artikel 23 AVG uitvoeren. In die omstandigheden moet worden onderzocht of de betrokken verwerking rechtmatig was in het licht van de artikelen 5 en 6 AVG en de artikelen 6 en 7 van richtlijn 95/46, met dien verstande dat de uiteenzetting hieronder ook relevant is in het geval van een nationale regeling die voortvloeit uit de uitvoering van artikel 23 AVG of artikel 13 van richtlijn 95/46.

²⁷ Zie in die zin arrest van 16 januari 2019, Deutsche Post (C-496/17, EU:C:2019:26, punt 58). De vermelding „of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt” staat enkel in artikel 7, onder e), van richtlijn 95/46.

²⁸ Zie in die zin arresten van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 67), en 6 oktober 2020, État luxembourgeois (recht van beroep tegen een verzoek om inlichtingen in belastingzaken) (C-245/19 en C-246/19, EU:C:2020:795, punt 13). Die restrictieve of beperkende bepalingen moeten worden onderscheiden van de bepalingen die de toepassing van richtlijn 95/46 of de AVG uitsluiten, een onderscheid dat moeilijk te vatten is doordat in de twee gevallen wordt verwezen naar soortgelijke doelstellingen van algemeen belang.

²⁹ Zie in die zin arrest van 6 oktober 2020, La Quadrature du Net e.a. (C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punt 210 en aldaar aangehaalde rechtspraak inzake richtlijn 95/46).

b) Rechtsgrond van de betrokken verwerking

1) Verwerking die berust op een wettelijke verplichting

41. Het in artikel 6, lid 1, van richtlijn 95/46 en in artikel 5, lid 1, AVG vermelde vereiste dat elke verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is, wordt geconcretiseerd in respectievelijk artikel 7 en artikel 6 van die regelingen, waarin de verschillende mogelijke rechtsgronden zijn opgesomd die de verwerking rechtmatig maken.

42. Zo is gegevensverwerking volgens artikel 7, onder c), van die richtlijn of artikel 6, lid 1, onder c), van die verordening rechtmatig indien zij noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust. Dienaangaande is het mijns inziens duidelijk dat het online plaatsen van dergelijke gegevens op de website van de Hoge commissie veeleer onder die bepaling valt dan onder artikel 7, onder e), van die richtlijn of artikel 6, lid 1, onder e), van die verordening, waarnaar de verwijzende rechter verwijst.

43. Door op haar website een deel van de gegevens uit de voorafgaandelijk verzamelde belangenopgaven bekend te maken aan het brede publiek, voldoet de Hoge commissie – de verwerkingsverantwoordelijke – aan de specifieke verplichting die haar is opgelegd door artikel 10, lid 1, van de wet betreffende belangenverzoening. Zoals de Litouwse regering er in haar opmerkingen op wijst, is die verplichting opgenomen in een dwingende wettelijke bepaling op grond waarvan aan de Hoge commissie een specifieke verwerking wordt opgelegd, waarbij die instantie geen keuze heeft om al dan niet aan die verplichting te voldoen. Die situatie verschilt van de in artikel 7, onder e), van richtlijn 95/46 of artikel 6, lid 1, onder e), AVG bedoelde situatie, die niet vereist dat de verwerkingsverantwoordelijke handelt uit hoofde van een wettelijke verplichting.³⁰ Ofschoon het volstaat, zoals wordt bevestigd door de bewoordingen van artikel 6, lid 1, AVG, dat artikel 7 van richtlijn 95/46 heeft vervangen, dat een enkele rechtmatigheidsgrond kan worden toegepast, heeft het Hof hoe dan ook aanvaard dat een en dezelfde verwerking in overeenstemming kan zijn met een aantal rechtmatigheidsgronden.³¹

2) Verwerking die beantwoordt aan een gerechtvaardigde doelstelling van algemeen belang

44. Overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder b), van richtlijn 95/46 of artikel 5, lid 1, onder b), AVG dienen de persoonsgegevens te worden verwerkt voor gerechtvaardigde doeleinden. Benadrukt moet worden dat door de AVG is verduidelijkt dat de rechtsgrond voor de verwerking van dergelijke gegevens die verband houdt met de naleving van een aan de verwerkingsverantwoordelijke opgelegde verplichting, moet worden vastgesteld bij Unierecht of het betrokken lidstatelijke recht, dat moet beantwoorden aan een „doelstelling van algemeen belang en [...] evenredig [moet] zijn met het nagestreefde gerechtvaardigde doel”.³²

45. Zoals voordien reeds is vermeld, is de openbaarmaking door de Hoge commissie van een deel van de persoonsgegevens uit de belangenopgaven noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op die instantie rust. Die verplichting beantwoordt zelf aan een in artikel 1 van de wet betreffende belangenverzoening vastgestelde algemene doelstelling, waarvan het

³⁰ Uit advies 6/2014 van de Groep gegevensbescherming artikel 29, een onafhankelijke raadgevende instantie die krachtens artikel 29 van richtlijn 95/46 is opgericht en sinds de vaststelling van de AVG is vervangen door het Europees Comité voor gegevensbescherming, blijkt dat die rechtsgrond van de wettelijke verplichting niet kan worden ingeroepen wanneer in de wet slechts een algemene doelstelling wordt vastgesteld of wanneer de verwerkingsverantwoordelijke niet echt een specifieke verplichting wordt opgelegd.

³¹ Arrest van 9 maart 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, punt 42).

³² Artikel 6, lid 3, AVG.

gerechtvaardigd karakter objectief gezien niet kan worden betwist. Waarborging van de voorrang van het openbaar belang bij de besluitvorming door in overheidsdienst werkzame personen, waarborging van de onpartijdigheid van de vastgestelde besluiten en voorkoming van belangenconflicten en van het ontstaan en de verspreiding van corruptie in de openbare sector zijn immers doelstellingen van algemeen belang die duidelijk gerechtvaardigd zijn³³ in de zin van artikel 6, lid 3, AVG en uit hoofde waarvan de uitoefening van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten dus kan worden beperkt.

3) Verwerking die berust op een duidelijke en nauwkeurige rechtsgrond

46. Vast staat dat, aangezien de verzameling en de openbaarmaking van persoonsgegevens uit de belangenopgaven zijn opgenomen in de wet betreffende belangenverzoening, de daaruit voortvloeiende inbreuk op het recht op eerbiediging van het privéleven moet worden geacht formeel bij wet te zijn gesteld in de zin van artikel 8, lid 2, en artikel 52, lid 1, van het Handvest. Op grond van artikel 52, lid 3, van het Handvest dient aan het vereiste van wettelijke voorspelbaarheid evenwel dezelfde betekenis te worden toegekend als die welke door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) eraan wordt toegekend in het kader van zijn uitlegging van artikel 8, lid 2, van het te Rome op 4 november 1950 ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), waaronder onnauwkeurigheid of ontoereikende nauwkeurigheid van de wet valt.³⁴

47. Dienaangaande wijs ik erop dat in overweging 41 AVG staat dat de rechtsgrond van de verwerking of de wetgevingsmaatregel waarin deze wordt gedefinieerd, duidelijk en nauwkeurig moet zijn en dat de toepassing daarvan voor de justitiabelen voorspelbaar moet zijn, zoals vereist door de rechtspraak van het Hof en het EHRM. In de rechtspraak van het Hof³⁵ wordt effectief uitdrukking gegeven aan dat vereiste van voorspelbaarheid, dat met name tot doel heeft ervoor te zorgen dat de regels over de draagwijdte en de toepassing van de maatregel in kwestie voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn³⁶, zodat de betrokkene kan begrijpen welk soort gegevens zullen worden verwerkt, op welke manier dit gebeurt en met welk oogmerk daartoe zal worden overgegaan.³⁷

48. Hoewel de in casu aan de orde zijnde nationale regeling mijns inziens aan het vereiste van voorspelbaarheid voldoet wat betreft de omschrijving van het soort verwerking en de doeleinden daarvan, doet zij toch twijfel rijzen over de vaststelling van de gegevens die worden verwerkt. Voor die vaststelling moet artikel 6 van de wet betreffende belangenverzoening, dat de inhoud van de belangenopgave omschrijft, worden gelezen in samenhang met artikel 10 van die wet, waarin

³³ De bestrijding van corruptie is een punt van internationale bezorgdheid, zoals blijkt uit het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, dat bij resolutie 58/4 van 31 oktober 2003 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is goedgekeurd. Na inwerkingtreding op 14 december 2005 is het geratificeerd door alle lidstaten en goedgekeurd door de Europese Unie bij besluit 2008/801/EG van de Raad van 25 september 2008 (PB 2008, L 287, blz. 1). Ook vermeldenswaard is de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn (PB 1997, C 195, blz. 2), die in werking is getreden op 28 september 2005 en waartoe alle Unielanden zijn toegetreden. Op grond van deze overeenkomst moet elk Unieland de nodige maatregelen nemen om te zorgen voor strafbaarstelling van zowel actieve als passieve corruptie van overheidsambtenaren.

³⁴ EHRM, 13 november 2012, MM tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2012:1113JUD002402907).

³⁵ Zie onder meer arresten van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 77); 6 oktober 2020, Privacy International (C-623/17, EU:C:2020:790, punt 65), en 6 oktober 2020, État luxembourgeois (Rechtsbescherming tegen een verzoek om inlichtingen in belastingzaken) (C-245/19 en C-246/19, EU:C:2020:795, punt 76).

³⁶ Zie in die zin arrest van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten) (C-439/19, EU:C:2021:504, punt 105).

³⁷ Overeenkomstig artikel 6, lid 3, AVG dient de rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens de doeleinden daarvan te omschrijven en deze dienen niet enkel gerechtvaardigd, maar volgens de bewoordingen van artikel 5, lid 1, onder b), van die verordening, zoals overgenomen uit artikel 6, lid 1, onder b), van richtlijn 95/46, tevens welbepaald en uitdrukkelijk omschreven te zijn.

wordt vermeld welke van de „in de opgave verstrekte” gegevens niet openbaar mogen worden gemaakt op de website van de Hoge commissie. Behalve het feit dat er is gekozen voor een wetgevingstechniek waarbij de te publiceren gegevens van die opgave niet op een positieve wijze worden geformuleerd, stel ik vast dat het echt moeilijk is om de juiste draagwijdte van artikel 10 van genoemde wet te vatten. Met uitzondering van de uitdrukkelijke vermelding van de persoonlijke identificatienummers en socialezekerheidsnummers in lid 2 ervan, wordt immers in algemene termen verwezen naar de „bijzondere persoonsgegevens” en naar de „andere inlichtingen waarvan openbaarmaking bij wet is verboden”.³⁸

49. Op verzoek van het Hof heeft de verwijzende rechter verduidelijkt dat onder de bijzondere persoonsgegevens in beginsel de persoonsgegevens vallen die in artikel 2, lid 8, van de Litouwse wet op de wettelijke bescherming van persoonsgegevens zijn geïnventariseerd, te weten deze met betrekking tot de raciale of etnische afkomst, de politieke, religieuze, levensbeschouwelijke of andere overtuigingen, het lidmaatschap van een vakbond, de gezondheid en de seksuele gerichtheid van een persoon, alsook informatie met betrekking tot diens strafrechtelijke veroordelingen, met andere woorden een omschrijving die gelijkenis vertoont met die van het Unierecht.³⁹ Daarnaast heeft die rechter aangegeven dat de Litouwse wettelijke regeling de openbaarmaking verbiedt van een aanzienlijk aantal inlichtingen en heeft hij verwezen naar verschillende bepalingen van voornoemde wet die de openbaarmaking verbieden van diverse soorten gegevens, waarvan enkele reeds worden genoemd in artikel 10, lid 2, van de wet betreffende belangenverzoening en andere in beginsel niet worden verstrekt in de bij de Hoge commissie in te dienen belangenopgave. De verwijzende rechter heeft zelf de vraag opgeworpen of de uitdrukking „andere inlichtingen waarvan openbaarmaking bij wet is verboden” in feite niet louter refereert aan de verwijzing – in artikel 10, lid 1, van de wet betreffende belangenverzoening – naar de gegevens uit de opgave van personen wier gegevens volgens de wet vertrouwelijk zijn en/of die werken bij inlichtingen-, contraspionage- of opsporingsdiensten.⁴⁰

50. Aldus blijkt dat een persoon die in Litouwen in overheidsdienst werkzaam is en gehouden is tot indiening van een belangenopgave bij de Hoge commissie, zich genoodzaakt ziet om een analyse te verrichten en opzoeken te doen in een poging de in artikel 10 van de wet betreffende belangenverzoening bedoelde uitsluitingen, en dus de gegevens die uiteindelijk „openbaar mogen worden gemaakt”, te achterhalen, zonder dat hij enige zekerheid heeft over de uitkomst van zijn beoordeling.

51. Artikel 6, lid 1, van de wet betreffende belangenverzoening, op grond waarvan de opgaveplichtige verplicht is tot vermelding in zijn opgave van „naasten of bij [hem] bekende andere personen of gegevens die aanleiding kunnen geven tot een belangenconflict”, is mijns inziens even bedenkelijk vanuit het oogpunt van het vereiste van voorspelbaarheid. Zo krijgt de opgaveplichtige de onmogelijke of in elk geval de zware opdracht om, in de wetenschap dat elke weglating in dat verband hem vervolgens kan worden aangewreven, naar eer en geweten te moeten bepalen wat in zijn ogen in beginsel invloed kan hebben of lijkt te kunnen hebben op de

³⁸ Artikel 10, lid 2, van de wet betreffende belangenverzoening bepaalt voorts dat de gegevens van de wederpartij bij een transactie niet worden gepubliceerd, voor zover het een natuurlijke persoon betreft.

³⁹ Artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46 en artikel 9, lid 1, AVG. De kwestie van de verwerking van persoonsgegevens inzake strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten wordt geregeld door artikel 10 AVG.

⁴⁰ Daaraan kan nog worden toegevoegd dat de verwijzende rechter zich afvraagt wat het verbod tot openbaarmaking van bijzondere persoonsgegevens impliceert in het licht van de conclusies die het publiek kan trekken over het seksueel gedrag of de seksuele gerichtheid van de opgaveplichtige indien nominatieve gegevens van zijn echtgenoot, samenwonende partner of partner online worden geplaatst.

onafhankelijke en objectieve uitoefening van zijn functie. Het staat uitsluitend aan de wetgever, en zeker niet aan de betrokken burger, om vast te stellen wanneer een dergelijk belangenconflict zich eventueel voordoet.

52. In dit verband zij eraan herinnerd dat de bescherming van het grondrecht op eerbiediging van het privéleven onder meer inhoudt dat elke natuurlijke persoon zich ervan kan vergewissen dat zijn persoonsgegevens nauwkeurig zijn en rechtmatig worden verwerkt.⁴¹ Het vereiste van voorspelbaarheid heeft met name tot doel die persoon in staat te stellen inzicht te krijgen in de juiste mate waarin zijn gegevens worden verwerkt en om, indien hij van mening is dat de verwerking van hem betreffende gegevens inbreuk maakt op de AVG, eventueel gebruik te maken van zijn recht om een klacht in te dienen bij de toezichthoudende autoriteit of om een voorziening in rechte in te stellen tegen een verwerkingsverantwoordelijke.⁴² Het staat aan de verwijzende rechter om in het licht van het nationale recht na te gaan of de rechtsgrond voor de verwerking in kwestie voldoet aan het vereiste van voorspelbaarheid.⁴³

c) Evenredigheid

1) Inleidende overwegingen

53. Mijns inziens dient te worden stilgestaan bij de opmerkingen van de Litouwse en de Finse regering waarin de aandacht wordt gevestigd op de beoordelingsmarge die bij de vaststelling van de verwerkingen van persoonsgegevens aan lidstaten wordt gelaten, zoals uitdrukkelijk is erkend in artikel 6, lid 3, AVG. Het staat inderdaad vast dat op grond daarvan de nationale wettelijke regeling specifieke bepalingen kan bevatten om de toepassing van die verordening aan te passen, welke onder meer betrekking kunnen hebben op de algemene voorwaarden inzake de rechtmatigheid van verwerking, de typen verwerkte gegevens en de betrokkenen. In artikel 6, lid 3, van die verordening staat evenwel dat wanneer dergelijke gegevens worden verwerkt krachtens een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust, het recht van de betrokken lidstaat moet beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en evenredig moet zijn met het nagestreefde gerechtvaardigde doel. Voorts heeft het Hof duidelijk geoordeeld dat de rechtmatigheid van een verwerking van persoonsgegevens steeds moet voldoen aan een dubbel vereiste, te weten beantwoorden aan een van de in artikel 7 van richtlijn 95/46 of artikel 6 AVG vermelde beginselen betreffende de rechtmatigheid van gegevensverwerking, maar ook steeds moet stroken met de in artikel 6 van die richtlijn of artikel 5 van die verordening vermelde beginselen betreffende de kwaliteit van de gegevens, die uitdrukking geven aan het evenredigheidsbeginsel.⁴⁴

54. Teneinde te voldoen aan de door voornoemde bepalingen gestelde voorwaarden dient de plaatsing van het deel van de informatie uit de belangenopgaven op de website van de Hoge commissie daadwerkelijk te beantwoorden aan de in artikel 1 van de wet betreffende belangenverzoening omschreven doelstelling van algemeen belang, zonder verder te gaan dan noodzakelijk is om die doelstelling te verwezenlijken. Zoals in overweging 39 AVG wordt benadrukt, is aan dit noodzakelijkheidsvereiste niet voldaan wanneer de beoogde doelstelling van

⁴¹ Zie arrest van 20 december 2017, Nowak (C-434/16, EU:C:2017:994, punt 57).

⁴² Zie artikelen 77 en 79 AVG.

⁴³ Bij arrest van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punten 79 en 80), was het Hof van oordeel dat die vraag eventueel pas rijst nadat is onderzocht of aan het vereiste van evenredigheid aan de nagestreefde doelstellingen is voldaan.

⁴⁴ Zie arrest van 16 januari 2019, Deutsche Post (C-496/17, EU:C:2019:26, punt 57).

algemeen belang redelijkerwijs op een even doeltreffende wijze kan worden bereikt met andere middelen, die minder inbreuk maken op de grondrechten van de betrokkenen – met name op het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens, die respectievelijk worden gewaarborgd door de artikelen 7 en 8 van het Handvest –, en moeten afwijkingen en beperkingen van het beginsel van bescherming van persoonsgegevens binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven.⁴⁵ Bovendien kan een doelstelling van algemeen belang niet worden nagestreefd zonder rekening te houden met het feit dat deze doelstelling moet worden verzoend met de door de maatregel aangetaste grondrechten, zulks via een evenwichtige afweging tussen de doelstelling en de op het spel staande belangen en rechten.⁴⁶

2) *Passend karakter van de maatregel*

55. Het evenredigheidsvereiste drukt een verhouding uit tussen de nagestreefde doelstellingen en de middelen die worden ingezet om deze te bereiken, zodat het absoluut noodzakelijk is die doelstellingen duidelijk en nauwkeurig te definiëren.⁴⁷ Zowel de verwijzende rechter als de betrokken partijen voeren aan dat de betrokken nationale wettelijke regeling beoogt transparantie in het beheer van overheidsdiensten te bewerkstelligen, zodat de burger meer vertrouwen krijgt in het overheidsoptreden en effectief toezicht kan uitoefenen op het gebruik door de beleidsmakers van de hun ter beschikking gestelde staatsmiddelen.

56. Zoals voordien in herinnering is gebracht, worden de doelstellingen van de betrokken maatregel gedefinieerd in artikel 1 van de wet betreffende belangenverzoening en bestaan zij erin belangenconflicten en corruptie in de openbare sector te voorkomen door de integriteit en de onpartijdigheid van de verantwoordelijken te bevorderen. Volgens de in de verwijzingsbeslissing verstrekte informatie wordt in die bepaling dus niet uitdrukkelijk verwezen naar een transparantiedoelstelling.⁴⁸ Derhalve rijst de vraag of de bekendmaking op het internet van nominatieve gegevens die betrekking hebben op de inhoud van belangenopgaven, daadwerkelijk een *geschikt* middel is ter verwezenlijking van de doelstellingen die als enige formeel in de nationale wettelijke regeling zijn vastgesteld, aangezien er mijns inziens reden is om te twifelen aan de doeltreffendheid van de door die veralgemeende openbaarmaking mogelijk gemaakte sociale controle door het brede publiek.⁴⁹

57. Toch kan mijns inziens redelijkerwijs worden aangenomen dat de algemene transparantiedoelstelling, zoals omschreven in de voorgaande punten van de onderhavige conclusie, in het onderhavige geval een onderliggende doelstelling vormt die impliciet doch noodzakelijkerwijze voortvloeit uit artikel 1 van de wet betreffende belangenverzoening.⁵⁰ Ik herinner eraan dat het transparantiebeginsel is neergelegd in de artikelen 1 en 10 VEU alsook in

⁴⁵ Zie in die zin arrest van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten) (C-439/19, EU:C:2021:504, punten 109 en 110).

⁴⁶ Zie arrest van 6 oktober 2020, Privacy International (C-623/17, EU:C:2020:790, punt 67).

⁴⁷ In het arrest van 27 september 2017, Puškár (C 73/16, EU:C:2017:725, punt 111), stelt het Hof dat de „precieze doelstelling” van de betrokken maatregel in aanmerking moet worden genomen.

⁴⁸ Transparantie vormt dus een louter middel waarmee de in de wet betreffende belangenverzoening beoogde doelstellingen kunnen worden bereikt.

⁴⁹ De uitdaging bij de controle op belangenopgaven bestaat mijns inziens in het ontdekken van hetgeen er niet in staat, het uitzoeken of er bepaalde van die opgaven niet zijn ingediend, zoals in het hoofdgeding, dan wel of er inhoudelijk zaken zijn weggelaten, hetgeen speurwerk impliceert dat in werkelijkheid wordt verricht door de met de controle op die opgaven belaste overheidsinstantie, daarin bijgestaan door „democratische hulpkrachten” in de vorm van de pers of niet-gouvernementele organisaties, zoals Transparency International, die over informatie beschikken welke soms afkomstig is van klokkenluiders. In dat kader vereist de kennisname van de belangenopgaven geen elektronische publicatie waardoor een onbeperkt aantal personen er toegang toe kan krijgen, aangezien de overheidsinstantie waarbij die opgaven worden ingediend, inzage kan verlenen na indiening van een tot die instantie gericht schriftelijk verzoek.

⁵⁰ Zie, voor een precedent, arrest van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294).

artikel 15 VWEU en in een democratisch bestel onder meer een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burger kan waarborgen. In een geval waarin de regeling uitdrukkelijk verwees naar een doelstelling om de transparantie met betrekking tot het gebruik van communautaire middelen te vergroten en een goed financieel beheer ervan te bevorderen door de publieke controle op de betrokken gelden te versterken, heeft het Hof geoordeeld dat de bekendmaking op het internet van nominatieve gegevens betreffende de betrokken begunstigden en de precieze bedragen die zij hadden ontvangen, de transparantie ter zake van het gebruik van de betrokken landbouwsteun kon bevorderen. Het heeft erop gewezen dat de terbeschikkingstelling van dergelijke informatie aan de burger de publieke controle op het gebruik van de toegewezen bedragen versterkt en bijdraagt tot een optimaal gebruik van overheidsmiddelen.⁵¹

3) Noodzakelijkheid van de maatregel

58. Een maatregel is noodzakelijk wanneer het nagestreefde gerechtvaardigde doel niet door een even geschikte maar minder ingrijpende maatregel kan worden bereikt. Is het met andere woorden mogelijk om de doelstellingen die worden nagestreefd met de door de wet betreffende belangenverzoening opgelegde elektronische publicatie, te verwezenlijken met andere middelen die even doeltreffend zijn, maar minder inbreuk maken op de rechten van opgaveplichtigen op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens? Om meerdere redenen dient het antwoord op die vraag mijns inziens bevestigend te luiden.

59. In de eerste plaats sluit ik mij aan bij de benadering van de verwijzende rechter volgens welke de indiening van de belangenopgaven bij de Hoge commissie en de door deze instantie uit te voeren controle toereikende passende middelen vormen om de door de wet betreffende belangenverzoening nagestreefde doelstelling te bereiken. In dat verband ben ik mij ervan bewust dat ik afwijk van de heersende maatschappelijke opinie inzake het transparantievereiste, dat als „onweerstaanbaar” en „neurotisch” kan worden aangemerkt,⁵² doordat het een doel op zich en een van de belangrijkste absolute democratische deugden is geworden. Zelf ben ik van mening dat het openbaar belang niet altijd hoeft samen te vallen met het belang van het volk⁵³ en dat de waarborging van het overheidsoptreden door belangenconflicten en corruptie te voorkomen, in wezen onder de verantwoordelijkheid van de staat valt, die de controle op een regeling ter waarborging van de integriteit en de onpartijdigheid van personen uit overheidsinstanties niet mag uitbesteden aan de burger in naam van het transparantiedogma.

60. Meer in het bijzonder moet erop worden gewezen dat de betrokken nationale regeling in eerste instantie een preventief doel heeft. In dat verband kan de verplichting tot indiening van een belangenopgave bij de met de controle erop belaste overheidsinstantie, op zichzelf en los van enige veralgemeende openbaarmaking van een deel van de inhoud van die opgaven, waarborgen dat het beoogde afschrikkende effect ten aanzien van de opgaveplichtige beleidsmakers wordt bereikt.

61. Voorts is de verplichting tot indiening van een belangenopgave weliswaar reeds een vorm van transparantie, maar zou die transparantie nog groter zijn wanneer aan het publiek regelmatig rekenschap wordt gegeven van de werkzaamheden van de onafhankelijke administratieve instantie die zoals de Hoge commissie met het toezicht op de juiste toepassing van het systeem

⁵¹ Zie arrest van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert (C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punten 68 en 79).

⁵² Carcassonne, G., „Le trouble de la transparence”, *Pouvoirs, Transparence et secret*, nr. 97, april 2001, blz. 17-23.

⁵³ Zie advies 2/2016 van de Groep gegevensbescherming artikel 29.

van belangenopgaven is belast. De mogelijkheid om een rapport te publiceren waarin de bewezen gevallen van belangenconflicten, de niet-ingediende en onoprechte opgaven alsook de aan die situaties gegeven gevolgen worden geïnventariseerd, zou het vertrouwen van de burger in het overheidsoptreden net zo goed of zelfs beter kunnen versterken dan informatie die bestaat in online geplaatste neutrale gegevens uit opgaven.

62. Ook dient er nog op te worden gewezen dat persoonsgegevens in officiële documenten die in het bezit zijn van een overheidsinstantie overeenkomstig artikel 86 AVG door haar mogen worden bekendgemaakt in overeenstemming met het Unierecht of het lidstatelijke recht dat op die instantie van toepassing is. Het is daarom van belang om rekening te houden met hetgeen waartoe het publiek – krachtens de nationale regels inzake de toegang van het publiek tot documenten – toegang kan verkrijgen van de Hoge commissie, de overheidsinstantie die officiële documenten in de vorm van belangenopgaven bewaart, waarbij die toegang moet worden verzoend met de grondrechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens, zoals artikel 86 AVG overigens uitdrukkelijk vereist.⁵⁴

63. Die benadering, volgens welke de gerechtvaardigde doelstelling van de nationale regeling rechtstreeks kan worden bereikt door de controle op de belangenopgaven door de Hoge commissie, impliceert dat die instantie over de personele, materiële en juridische middelen beschikt om haar taak doeltreffend uit te voeren.⁵⁵ Gezien het aantal opgaveplichtigen betreft de evenredigheidskwestie mijns inziens vooral de vraag, over welke middelen de overheidsinstanties beschikken die zijn belast met het toezicht op de situatie van de opgaveplichtigen. In die omstandigheden staat het aan de verwijzende rechter om in het licht van de voorgaande overwegingen na te gaan of de doelstelling van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling niet even doeltreffend had kunnen worden bereikt door enkel de verplichte indiening van de belangenopgaven bij de Hoge commissie en de controle op die opgaven en, meer algemeen, op die regeling door die instantie.

64. Indien dat niet het geval is, wijs ik er in de tweede plaats op dat de vraag rijst of de betrokken verwerking evenredig is in het licht van het type gegevens dat openbaar wordt gemaakt. In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de voorwaarde dat de verwerking noodzakelijk is, dient te worden onderzocht samen met het in artikel 6, lid 1, onder c), van richtlijn 95/46 en in artikel 5, lid 1, onder c), AVG neergelegde beginsel van de „minimale gegevensverwerking”, volgens hetwelk de persoonsgegevens „toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig moeten zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of waarvoor zij vervolgens worden verwerkt”.⁵⁶

65. Zoals in de onderhavige conclusie is vermeld, dient overeenkomstig artikel 10 van de betrokken nationale regeling slechts een deel van de in de belangenopgaven opgenomen persoonsgegevens langs elektronische weg te worden gepubliceerd. Onder voorbehoud van de uitlegging die de verwijzende rechter aan die bepaling geeft, kunnen onder meer online worden geplaatst: de naam en voornaam van de echtgenoot, samenwonende partner of partner van de opgaveplichtige, alsook de informatie over „naasten of bij de opgaveplichtige bekende andere personen of gegevens die aanleiding kunnen geven tot een belangenconflict”.

⁵⁴ Zie arrest van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten) (C-439/19, EU:C:2021:504, punt 120).

⁵⁵ In de verwijzingsbeslissing wordt melding gemaakt van het standpunt van de Hoge commissie volgens hetwelk zij niet over voldoende middelen beschikt om alle verzamelde belangenopgaven te controleren.

⁵⁶ Zie in die zin arrest van 11 december 2019, Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA (C-708/18, EU:C:2019:1064, punt 48).

66. Ofschoon het in het kader van de doelstelling van voorkoming van belangenconflicten en corruptie in de openbare sector relevant is om – wat de inhoud van de belangenopgaven betreft – informatie te verlangen die betrekking heeft op de situatie en de activiteiten van de echtgenoot, samenwonende partner of partner van de opgaveplichtige, gaat de bekendmaking aan het brede publiek van nominatieve gegevens betreffende laatstgenoemde en informatie over naasten of bij de opgaveplichtige bekende andere personen die aanleiding kunnen geven tot een belangenconflict, mijns inziens verder dan het strikt noodzakelijke.⁵⁷ De door de betrokken Litouwse regeling nagestreefde doelstelling van algemeen belang kan mijns inziens worden bereikt door in de belangenopgave uitsluitend te verwijzen naar de generieke uitdrukking van, naargelang het geval, de echtgenoot, de samenwonende partner of de partner en daaraan gekoppeld de relevante informatie over hun belangen in verband met hun werkzaamheden.

67. Ik wijs er bovendien op dat artikel 25 AVG verwerkingsverantwoordelijken de verplichting oplegt om zowel bij de bepaling van de verwerkingsmiddelen als bij de verwerking zelf passende technische en organisatorische maatregelen, zoals pseudonimisering,⁵⁸ te treffen met als doel de gegevensbeschermingsbeginselen, zoals minimale gegevensverwerking, op een doeltreffende manier uit te voeren en de nodige waarborgen in de verwerking in te bouwen ter naleving van de voorschriften van die verordening en ter bescherming van de rechten van de betrokkenen. Pseudonimisering zou kunnen worden toegepast om de echtgenoot, samenwonende partner of partner aan te duiden.

68. Buiten de grenzen van het strikt noodzakelijke valt in mijn ogen ook de openbaarmaking van de in de laatste twaalf kalendermaanden ontvangen geschenken waarvan de waarde meer dan 150 EUR bedraagt, en van informatie over de tijdens diezelfde periode gesloten of nog uitstaande transacties waarvan de transactiewaarde meer dan 3 000 EUR bedraagt, voor zover die elementen ook de aard van de geschenken en het voorwerp van de betrokken transactie omvatten. Die verwerking lijkt onevenredig omdat zij resulteert in een veralgemeende openbaarmaking van de bezittingen van de opgaveplichtige en zijn naasten, welke een aanzienlijke waarde kunnen hebben (kunstwerken, juwelen, enz.) en de betrokkenen aldus blootstelt aan gevaar voor criminele praktijken.⁵⁹ Ook in dat geval kan de loutere vermelding van de schenkers of de wederpartij bij de transactie, met uitzondering van de natuurlijke personen die reeds zijn uitgesloten door artikel 10, lid 2, van de wet betreffende belangenverzoening, voldoende blijken om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

69. In de derde plaats dient de evenredigheid van de betrokken maatregel te worden bekeken vanuit het oogpunt van de vaststelling van de opgaveplichtigen voor wie de verplichting tot het online plaatsen van de hen betreffende gegevens geldt.

70. Benadrukt moet worden dat overeenkomstig de betrokken nationale regeling de lijst van personen die een belangenopgave moeten indienen, niet dezelfde is als de restrictievere lijst van personen wier gegevens uit die opgaven vervolgens online worden geplaatst. Op grond van de wet betreffende belangenverzoening die op het moment van vaststelling van het in het hoofdgeding bestreden besluit van toepassing was, vallen binnen deze tweede categorie de

⁵⁷ Zoals wordt gepreciseerd in advies 2/2016 van de Groep gegevensbescherming, is het online plaatsen van informatie die, vanuit het oogpunt van de verwezenlijking van het nagestreefde doel, irrelevante aspecten van het privéleven van een persoon onthult, niet gerechtvaardigd.

⁵⁸ In artikel 4, punt 5, AVG wordt „pseudonimisering” omschreven als het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld.

⁵⁹ Zie advies 2/2016 van de Groep gegevensbescherming artikel 29.

hoofden en adjunct-hoofden van openbare verenigingen of instellingen die worden gefinancierd uit de nationale of lokale begroting of overheidsmiddelen. Verzoeker in het hoofdgeding werd uit hoofde van die status, die hem gelijkstelt met een werknemer in overheidsdienst, geacht te vallen binnen de personele werkingsfeer van die wet.

71. De betrokkene wordt aldus op dezelfde manier behandeld als gekozen vertegenwoordigers, staatsambtenaren en -functionarissen, directeuren van vennootschappen op aandelen of met beperkte aansprakelijkheid waarin de staat of de lokale overheid een deelneming bezit die recht geeft op meer dan de helft van de stemmen, leden van de raad van bestuur van nationale of lokale overheidsbedrijven of voorzitters en vicevoorzitters van politieke partijen. Een dergelijke situatie houdt mijns inziens een onevenredige – want ongedifferentieerde – behandeling in van de actoren van het overheidsoptreden in ruime zin, die niet aan even grote risico's op belangenconflicten of corruptie zijn blootgesteld of even intensieve contacten onderhouden met het publiek wiens vertrouwen ten aanzien van de beleidsmakers moet worden behouden of zelfs versterkt.

72. Slechts in het geval van een ernstig risico op belangenconflicten of corruptie bij het beheer van overheidsaangelegenheden die van belang zijn voor het brede publiek, kan het gerechtvaardigd zijn dat persoonsgegevens van opgaveplichtigen die aan een dergelijk risico worden blootgesteld door hun verkozen functie of uit hoofde van hun beroepsactiviteit, online worden geplaatst. De doelstelling die erin bestaat de garanties van integriteit en onpartijdigheid van de andere opgaveplichtigen te verhogen, belangenconflicten en corruptie in de openbare sector te voorkomen en het vertrouwen van het publiek in de beleidsmakers te versterken, wordt rechtstreeks bereikt door de controle van de Hoge commissie op de belangenopgaven. Gelet op de uitermate grote verscheidenheid aan denkbare situaties is het mijns inziens onmogelijk een uitputtende lijst van objectieve criteria te bepalen aan de hand waarvan het bestaan van dat risico kan worden vastgesteld of over te gaan tot een systematisch relevante indeling van de beleidsmakers.⁶⁰

73. Het staat dus aan de verwijzende rechter om na te gaan of de functies van de betrokkene in de omstandigheden van het hoofdgeding, waaronder met name de aard en de omvang van de activiteit van de betrokken overheidsinstelling in relatie tot het publiek, de besluitvormingsbevoegdheid van verzoeker in het hoofdgeding inzake de toezegging of het beheer van overheidsmiddelen alsmede het bedrag van die toegekende middelen die worden opgenomen in het budget van de instelling, kunnen worden geacht hem bloot te stellen aan een ernstig risico op belangenconflicten en corruptie waardoor het maatschappelijke weefsel ernstig kan worden aangetast.⁶¹

74. Gelet op de voorgaande overwegingen blijkt mijns inziens niet dat de doelstellingen die erin bestaan belangenconflicten en corruptie in de openbare sector te voorkomen, de garanties voor integriteit en onpartijdigheid van beleidsmakers te verhogen en het vertrouwen van de burger in

⁶⁰ In punt 3.2.1. (blz. 9) van advies 2/2016 heeft de Groep gegevensbescherming artikel 29 erop gewezen dat het zinvol is om, naargelang de hiërarchische verantwoordelijkheid en besluitvormingsbevoegdheden, een onderscheid te maken tussen, ten eerste, de beleidsmakers, de hoge ambtenaren of andere publieke figuren die ambten bekleden welke politieke verantwoordelijkheid met zich meebrengen, ten tweede, leidinggevend in overheidsdienst die geen verkozen functie hebben en slechts directie- of managementfuncties uitoefenen en, ten derde, het gewone overheidspersoneel, dat niet over eigen besluitvormingsbevoegdheden beschikt.

⁶¹ Ook dient nog te worden benadrukt dat de Litouwse regering in punt 19 van haar opmerkingen uitdrukkelijk erkent dat de betrokken behandeling overbodig en dus onevenredig is voor de hoofden van openbare verenigingen of instellingen die worden gefinancierd uit de nationale of lokale begroting of overheidsmiddelen, aangezien zij krachtens de nationale regeling inzake overheidsopdrachten reeds een verklaring van onpartijdigheid moeten afleggen. Op grond van die overweging zouden de betrokkenen zijn geschrapt van de lijst van personen op wie de verplichting tot indiening van een belangenopgave rust, zoals is vastgesteld in de sinds 1 januari 2020 toepasselijke versie van de wet betreffende belangenverzoening.

het overheidsoptreden te versterken, redelijkerwijs niet even doeltreffend kunnen worden bereikt met andere, minder ingrijpende maatregelen. Derhalve kan niet worden geoordeeld dat vaststaat dat het online plaatsen van de persoonsgegevens van de opgaveplichtigen noodzakelijk is om die doelstellingen te bereiken.⁶²

4) *Afweging tussen de betrokken rechten en belangen*

75. Zelfs indien de betrokken verwerking kan worden aangemerkt als passend en noodzakelijk (quod non) om de nagestreefde doelstellingen te bereiken, dan wil dat nog niet zeggen dat deze als rechtmatig kan worden beschouwd. Nagegaan dient nog te worden of de grondrechten van de bij de gegevensbescherming betrokken persoon niet prevaleren boven het gerechtvaardigde belang dat door de verwerkingsverantwoordelijke wordt nagestreefd. Bij de beoordeling van deze voorwaarde dient te worden overgegaan tot een afweging van de betrokken tegengestelde rechten en belangen, waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van het concrete geval en met het belang van de uit de artikelen 7 en 8 van het Handvest voortvloeiende rechten van de betrokkene.⁶³ Het Hof heeft er in dat verband op gewezen dat de transparantiedoelstelling niet automatisch voorrang mag krijgen op het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁶⁴

76. Het criterium inzake de ernst van de inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkene vormt een essentieel onderdeel van de afweging per geval. In dat verband moet met name rekening worden gehouden met de aard van de betrokken persoonsgegevens, in het bijzonder de eventueel gevoelige aard ervan, alsmede met de aard en de concrete wijze van verwerking van de betrokken gegevens, in het bijzonder het aantal personen dat er toegang toe heeft en de wijze waarop die personen toegang verkrijgen. Ook relevant bij deze afweging zijn de redelijke verwachtingen van de betrokkene dat zijn persoonsgegevens niet worden verwerkt wanneer hij, in de omstandigheden van het geval, redelijkerwijs geen verdere verwerking ervan kan verwachten. Die elementen moeten worden afgewogen tegen het belang, voor het hele maatschappelijke weefsel, van het in casu met de betrokken nationale regeling nagestreefde gerechtvaardigde belang, voor zover deze regeling er in wezen toe strekt de integriteit en de onpartijdigheid van de actoren van de openbare sector te waarborgen en belangenconflicten en corruptie in die sector te voorkomen.⁶⁵

77. Wat de ernst van de inbreuk betreft, dient er allereerst op te worden gewezen dat de betrokken verwerking niet enkel ziet op de persoon van de opgaveplichtige die in zijn hoedanigheid van beleidsmaker individueel en rechtstreeks betrokken is, maar ook op diens echtgenoot, samenwonende partner of partner, alsook eventueel op naasten of bij de opgaveplichtige bekende andere personen die aanleiding kunnen geven tot een belangenconflict overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de wet betreffende belangenverzoening. Het is volstrekt denkbaar dat de term „naasten” onder meer de kinderen en de ouders van de opgaveplichtige kan omvatten, wat mogelijkere betent dat de nominatieve gegevens van alle familieleden samen met precieze informatie over de werkzaamheden van de betrokkenen online worden geplaatst.

⁶² Zie naar analogie arrest van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten) (C-439/19, EU:C:2021:504, punt 113).

⁶³ Zie naar analogie arresten van 11 december 2019, Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA (C-708/18, EU:C:2019:1064, punten 40 en 52), en 17 juni 2021, M.I.C.M. (C-597/19, EU:C:2021:492, punten 105, 106 en 111), die betrekking hebben op de drie cumulatieve voorwaarden voor een rechtmatige verwerking op grond van artikel 7, onder f), van richtlijn 95/46 of artikel 6, lid 1, onder f), AVG.

⁶⁴ Zie arrest van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert (C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 85).

⁶⁵ Zie in die zin arrest van 11 december 2019, Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA (C-708/18, EU:C:2019:1064, punten 56-59).

78. Vervolgens staat vast dat door de betrokken verwerking een onbeperkt aantal personen toegang verkrijgt tot de persoonsgegevens van voornoemde personen. Zodra die gegevens op de website van de Hoge commissie zijn geplaatst, kunnen deze door internetgebruikers vrij worden geraadpleegd en eventueel worden bewaard of verspreid. Verder kunnen de door de zoekmachines verrichte ordening en samenvoeging van de op het internet gepubliceerde informatie, teneinde de gebruikers van deze machines gemakkelijker toegang tot deze informatie te verschaffen, ertoe leiden dat, wanneer deze gebruikers op de naam van een natuurlijke persoon zoeken, zij via de resultatenlijst een gestructureerd overzicht krijgen van de over deze persoon op het internet vindbare informatie, waardoor zij een min of meer gedetailleerd profiel van de betrokkene kunnen opstellen.⁶⁶ Een dergelijke openbaarmakingsregeling kan leiden tot een situatie waarin die gegevens worden verstrekt aan personen die, om redenen die geen verband houden met de doelstelling van algemeen belang die erin bestaat belangenconflicten en corruptie in de openbare sector te voorkomen, informatie wensen te verkrijgen over de materiële situatie van de opgaveplichtige en diens familieleden inzake het bezit van aandelen, financiële beleggingen, roerende of onroerende goederen; allemaal gegevens die kunnen zijn opgenomen in de te publiceren belangenopgaven.⁶⁷ Die openbaarmaking kan de betrokkenen dus blootstellen aan herhaaldelijke gerichte reclamepraktijken en commerciële aanbiedingen, en zelfs aan gevaar voor criminele praktijken.

79. In die omstandigheden vormt de betrokken verwerking mijns inziens een ernstige inbreuk op de grondrechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen. Die vaststelling staft de slotsom dat de betrokken nationale regeling a priori geen juist evenwicht tot stand brengt wat de inachtneming van de betrokken rechten en belangen betreft. De Litouwse regering wijst er evenwel terecht op dat bij de afweging van de betrokken rechten en belangen ook rekening moet worden gehouden met de omvang van de in de openbare sector vastgestelde corruptie, hetgeen rechtvaardigt dat elke lidstaat de middelen vaststelt die volgens hem het meest geschikt zijn om dit fenomeen te bestrijden. Vastgesteld moet immers worden dat het belang van het publiek om toegang te verkrijgen tot bepaalde informatie, zelfs binnen de Unie van lidstaat tot lidstaat kan verschillen, zodat de afweging die moet worden gemaakt tussen enerzijds dat belang en anderzijds de rechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkene, niet noodzakelijk voor alle lidstaten tot hetzelfde resultaat leidt.⁶⁸ In casu behoren het bestaan en de omvang van corruptiepraktijken binnen de openbare sector mijns inziens tot de bijzondere omstandigheden van het hoofdgeding. Het staat aan de verwijzende rechter om die omstandigheden te beoordelen.⁶⁹

3. Tweede prejudiciële vraag

80. In herinnering dient te worden gebracht dat artikel 10, lid 2, van de wet betreffende belangenverzoening een algemeen verbod op publicatie van tot bijzondere categorieën behorende persoonsgegevens afkondigt zonder dat dit verbod op enige manier wordt afgezwakt. Volgens de verwijzende rechter levert de toepassing van die bepaling moeilijkheden op, wat ertoe leidt dat die rechter van het Hof in wezen wenst te vernemen wat in het Unierecht de draagwijdte is van het begrip „bijzondere categorieën van persoonsgegevens” als bedoeld in artikel 9, lid 1, AVG.

⁶⁶ Zie arrest van 24 september 2019, GC e.a. (Verwijdering van links naar gevoelige gegevens) (C-136/17, EU:C:2019:773, punt 36).

⁶⁷ Zie arrest van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten) (C-439/19, EU:C:2021:504, punt 118).

⁶⁸ Zie arrest van 24 september 2019, Google (Territoriale reikwijdte van de verwijdering van links) (C-507/17, EU:C:2019:772, punt 67).

⁶⁹ Zie in die zin arrest van 17 juni 2021, M.I.C.M. (C-597/19, EU:C:2021:492, punt 111).

81. In dit artikel, dat artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46 in licht gewijzigde vorm overneemt, wordt bepaald dat de verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid zijn verboden.⁷⁰

82. Volgens de verwijzende rechter worden de gegevens die strikt gezien tot de bijzondere categorieën behoren weliswaar niet op de website van de Hoge commissie geplaatst, maar kan een internetgebruiker uit bepaalde, overeenkomstig artikel 10, lid 1, van de wet betreffende belangenverzoening te publiceren gegevens, gevoelige informatie afleiden over onder meer de politieke opvattingen, het lidmaatschap van een vakbond of de seksuele gerichtheid van een opgaveplichtige.⁷¹ Dienaangaande is het inderdaad onmiskenbaar dat de nominatieve gegevens betreffende de echtgenoot, samenwonende partner of partner van de opgaveplichtige op zichzelf geen gevoelige gegevens vormen, maar dat door het online plaatsen van die gegevens het seksuele gedrag of de seksuele gerichtheid van de opgaveplichtige en zijn echtgenoot, samenwonende partner of partner wordt bekendgemaakt aan het publiek.

83. De vraag die wordt opgeworpen is dus of artikel 9, lid 1, AVG en artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46 aldus moeten worden uitgelegd dat zij de verwerking omvatten van persoonsgegevens die in beginsel niet gevoelig zijn, maar aan de hand waarvan via onderlinge vergelijking en/of deductie indirect kennis kan worden genomen van gegevens die dat wel zijn. De Litouwse regering verzet zich tegen een dergelijke uitlegging op grond dat deze tot gevolg heeft dat de verwerking van bepaalde gegevens, en daardoor de verwezenlijking van de nagestreefde gerechtvaardigde doelstelling, zoals de publicatie van de gegevens betreffende de echtgenoot, samenwonende partner of partner ter voorkoming van belangenconflicten en corruptie in de openbare sector, heel moeilijk en zelfs onmogelijk wordt gemaakt. Volgens haar vallen onder artikel 9, lid 1, AVG of artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46 uitsluitend verwerkingen die duidelijk beogen persoonsgegevens te verwerken die intrinsiek tot de bijzondere categorieën behoren,⁷² hetgeen in casu is uitgesloten, gelet op het in artikel 10, lid 2, van de wet betreffende belangenverzoening opgenomen verbod op publicatie van gevoelige gegevens.

84. Volgens vaste rechtspraak moet voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt.⁷³

85. In de eerste plaats blijkt uit de bewoordingen van artikel 9, lid 1, AVG dat die bepaling op basis van het soort betrokken gegevens een onderscheid maakt tussen drie verwerkingen, te weten: i) de verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond „blijken”, ii) de verwerking van genetische gegevens en biometrische gegevens met het oog op de unieke

⁷⁰ Artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46 luidt dat de lidstaten de verwerking verbieden van persoonlijke gegevens 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 seksuele leven betreffen.

⁷¹ Ik wijs erop dat het lidmaatschap van politieke partijen en vakbonden overeenkomstig artikel 6, punt 4, van de wet betreffende belangenverzoening geen deel uitmaakt van de inlichtingen die moeten worden weergegeven in de belangenopgave en dat de omstandigheden waarin die informatie indirect openbaar zou kunnen worden gemaakt, door de verwijzende rechter niet worden gespecificeerd.

⁷² De Litouwse regering baseert zich in dat verband op richtsnoeren 3/2019 van het Europees Comité voor gegevensbescherming van 29 januari 2020 inzake de verwerking van persoonsgegevens door middel van videoapparatuur (https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_201903_video_devices_nl.pdf)

⁷³ Zie arrest van 6 juni 2013, MA e.a. (C-648/11, EU:C:2013:367, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

identificatie van een persoon, en iii) de verwerking van gegevens „over” gezondheid of „met betrekking tot” iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid. Die formulering komt gedeeltelijk overeen met die van artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46, volgens hetwelk de lidstaten de verwerking verbieden van persoonlijke gegevens 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 seksuele leven „betreffen”. Door het gebruik van het werkwoord „blijken” worden verwerkingen in aanmerking genomen die niet alleen zien op intrinsiek gevoelige gegevens, maar indirect de openbaarmaking ervan mogelijk maken na onderlinge vergelijking of deductie. Dat geldt mijns inziens niet voor de uitdrukking „over/met betrekking tot”, die overeenkomt met „betreffen” en een directer en onmiddellijker verband legt tussen de verwerking en de betrokken gegevens, die worden beschouwd vanuit de intrinsieke aard ervan.⁷⁴ Aan een dergelijke exegetische analyse lijkt de conclusie te ontspruiten dat de verwerking van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens verschillend is omschreven naargelang het betrokken soort gevoelige gegevens, hetgeen mijns inziens niet wenselijk is.⁷⁵

86. Ik wijs er ook nog op dat de Uniewetgever, althans wat de biometrische gegevens betreft, in overweging 51 en in artikel 9, lid 1, AVG heeft gepreciseerd dat de verwerking van foto's niet systematisch mag worden beschouwd als de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, aangezien foto's alleen onder de definitie van biometrische gegevens vallen wanneer zij met behulp van bepaalde technische middelen worden verwerkt „met het oog op” de unieke identificatie van een natuurlijke persoon. De door de Litouwse regering ingeroepen doelbenadering lijkt hier enkel voor de biometrische gegevens te zijn gevolgd.

87. In de tweede plaats is het mijns inziens ook ter zake dienend om de kwestie van de vaststelling van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens af te stemmen op die van de definitie van „identificeerbare natuurlijke persoon”, te weten een natuurlijke persoon die direct of „indirect” kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon.⁷⁶ De Europese wetgever heeft dus voor een realistische benadering gekozen door rekening te houden met de mogelijkheid dat informatie wordt gereconstrueerd door onderlinge afstemming en samenvoeging van verschillende elementen.

88. In de derde plaats moet, zoals volgt uit artikel 1 en overweging 10 van richtlijn 95/46 en uit artikel 1 en overweging 4 AVG, in herinnering worden gebracht dat deze twee regelingen beogen een hoog niveau van bescherming te waarborgen van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, en met name van hun privéleven, bij de verwerking van de hen betreffende persoonsgegevens.⁷⁷ Gelet op de significante risico's voor de fundamentele rechten en vrijheden,

⁷⁴ Opgemerkt moet worden dat „gegevens over gezondheid” in artikel 4, punt 15, AVG worden gedefinieerd als persoonsgegevens „die verband houden met” de fysieke of mentale gezondheid van een natuurlijke persoon, waaronder gegevens over verleende gezondheidsdiensten „waarmee” informatie over zijn gezondheidstoestand „wordt gegeven”, dus een andere en ruimere definitie dan die van artikel 8 van richtlijn 95/46.

⁷⁵ Ik moet erop wijzen dat de Spaanse, de Italiaanse, de Portugese en de Engelse taalversie vergelijkbaar is met de Franse taalversie en verschillen van de meer homogene Duitse („Die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie die Verarbeitung von genetischen Daten, [...]”) en Estse taalversie (waarin de term „ilmneb” wordt gebruikt voor alle gevoelige gegevens).

⁷⁶ Artikel 2, onder a), van richtlijn 95/46 en artikel 4, punt 1, AVG.

⁷⁷ Zie in die zin arrest van 13 mei 2014, Google Spain en Google (C-131/12, EU:C:2014:317, punt 66).

die inherent zijn aan de verwerking van gevoelige gegevens, wordt bij dat soort verwerking een specifieke en versterkte bescherming nagestreefd.⁷⁸ Bij de oplossingen waarvoor het Hof in zijn prejudiciële arresten heeft gekozen, wordt met die doelstelling rekening gehouden.

89. Aldus heeft het Hof de vraag van een verwijzende rechter of de vermelding van het feit dat iemand zijn voet heeft bezeerd en met gedeeltelijk ziekteverlof is, een persoonsgegeven betreffende de gezondheid in de zin van artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46 vormt, bevestigend beantwoord en daarbij aangegeven dat, gelet op het doel van die richtlijn, aan de uitdrukking „gegevens die de gezondheid betreffen” in artikel 8, lid 1, een „ruime uitlegging” moet worden gegeven, zodat informatie over alle – zowel fysieke als psychische – aspecten van iemands gezondheid daaronder valt.⁷⁹

90. Het Hof heeft geoordeeld dat een uitlegging van artikel 8, leden 1 en 5, van richtlijn 95/46 of van artikel 9, lid 1, en artikel 10 AVG die, bij voorbaat en in zijn algemeenheid, de activiteit van een zoekmachine uitzondert van de specifieke vereisten die krachtens deze bepalingen gelden voor de verwerkingen betreffende de hierin bedoelde bijzondere categorieën gegevens, indruist tegen de doelstelling van deze bepalingen, namelijk het waarborgen van een „versterkte bescherming” tegen dergelijke verwerkingen die, wegens de bijzondere gevoeligheid van deze gegevens, zoals tevens blijkt uit overweging 33 van deze richtlijn en overweging 51 van deze verordening, een bijzonder ernstige inbreuk kunnen vormen op de grondrechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens, die door de artikelen 7 en 8 van het Handvest zijn gewaarborgd.⁸⁰

91. In die omstandigheden kan niet worden aanvaard dat de verwerking van persoonsgegevens die tot de indirecte openbaarmaking van gevoelige gegevens van de betrokkene kan leiden, zou zijn vrijgesteld van de verplichtingen en waarborgen van richtlijn 95/46 en de AVG, waardoor afbreuk zou worden gedaan aan het nuttig effect van deze handelingen en aan de doeltreffende en volledige bescherming van de fundamentele vrijheden en rechten van natuurlijke personen die zij beogen te verzekeren, en met name van de eerbiediging van hun privéleven, in verband met de verwerking van persoonsgegevens, waaraan deze handelingen een bijzonder belang hechten en zoals met name in artikel 1, lid 1, en de overwegingen 2 en 10 van richtlijn 95/46 en in artikel 1, lid 2, en de overwegingen 1 en 4 AVG is bevestigd.⁸¹ Het feit dat het brede publiek indirect in kennis wordt gesteld van informatie over met name het seksuele leven of de seksuele gerichtheid van de opgaveplichtige en zijn echtgenoot, samenwonende partner of partner kan met andere woorden niet worden beschouwd als nevenschade die te betreuren valt maar aanvaardbaar is gelet op het oogmerk van de verwerking, die in beginsel geen gevoelige gegevens betreft en het gebruik ervan zelfs uitdrukkelijk verbiedt, zoals in de onderhavige zaak.

92. Deze oplossing sluit mijns inziens aan bij de benadering van het Hof, dat de betrokken verwerking buiten de formele schijn om inhoudelijk analyseert teneinde de werkelijke draagwijdte ervan na te gaan wat het soort verwerkte gegevens betreft. Het Hof heeft in het kader van de beoordeling van de evenredigheid van een nationale regeling op grond waarvan een overheidsorgaan ten behoeve van de bescherming van de nationale veiligheid aan aanbieders van elektronischecomunicatiediensten een verplichting kon opleggen tot algemene en ongedifferentieerde doorzending van verkeers- en locatiegegevens, geoordeeld dat de inmenging

⁷⁸ Zie overwegingen 51 en 53 AVG.

⁷⁹ Zie arrest van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punt 50).

⁸⁰ Zie arrest van 24 september 2019, GC e.a. (Verwijdering van links naar gevoelige gegevens) (C-136/17, EU:C:2019:773, punt 44).

⁸¹ Zie in die zin arrest van 13 mei 2014, Google Spain en Google (C-131/12, EU:C:2014:317, punt 58).

die een dergelijke doorzending vormt in het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht, als bijzonder ernstig moet worden beschouwd, met name gelet op „het gevoelige karakter van de informatie die deze gegevens kunnen prijsgeven”⁸².

93. Het Hof heeft in zijn advies over de verenigbaarheid van de voorgenomen overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie inzake de doorgifte en verwerking van gegevens uit de persoonsgegevens van passagiers⁸³ met artikel 16 VWEU en artikel 7, artikel 8 en artikel 52, lid 1, van het Handvest onderzocht of er sprake was van een inmenging in het door artikel 8 van het Handvest gewaarborgde grondrecht op bescherming van persoonsgegevens. Dienaangaande heeft het erop gewezen dat bepaalde van die gegevens op zichzelf beschouwd weliswaar geen belangrijke informatie over het privéleven van de betrokkenen lijken te kunnen verschaffen, maar dat zij samen beschouwd onder meer een volledige reisroute kunnen blootleggen, inzicht kunnen geven in reisgewoonten en relaties tussen twee of meer personen, inlichtingen kunnen verschaffen over de financiële situatie van luchtreizigers, hun voedingsgewoonten of hun gezondheidstoestand, en „zelfs gevoelige gegevens over deze passagiers [kunnen] bevatten”. Het Hof heeft bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van de door de voorgenomen overeenkomst veroorzaakte inmenging met betrekking tot de door die overeenkomst bedoelde gegevens van luchtreizigers benadrukt dat weliswaar geen van de 19 punten van de bijlage bij die overeenkomst uitdrukkelijk op gevoelige gegevens ziet, maar dat zulke gegevens onder een van die punten kunnen vallen.

94. Een dergelijke benadering levert uiteraard een aantal moeilijkheden op. Zo zal de vaststelling van de verwerkingsdoeleinden maar vooral van de daartoe gehanteerde middelen bijzonder aandachtig moeten worden beoordeeld, mede in het licht van de potentiële verwerking van gevoelige gegevens (die in het hoofdgeding gemakkelijk te identificeren zijn). Het gaat daarbij evenwel slechts om de reeds door artikel 25 AVG vereiste gegevensbescherming vanaf het ontwerp van de verwerking. Voorts acht ik het onjuist om, zoals de Litouwse regering doet, een nadelig gevolg aan te voeren dat verband houdt met het feit dat bepaalde verwerkingen, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, niet kunnen worden uitgevoerd. Benadrukt moet worden dat het verbod op de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens relatief is, aangezien er bepaalde uitzonderingen en afwijkingen zijn opgenomen in artikel 8, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 95/46 en in artikel 9, lid 2, AVG, waarbij in laatstgenoemde bepaling niet minder dan tien gevallen worden vermeld waarin de verwerking van gevoelige gegevens rechtmatig is. Dienaangaande wijs ik erop dat de betrokken verwerking perfect had kunnen worden gebaseerd op artikel 8, lid 4, van richtlijn 95/46 – dat met enkele wijzigingen is overgenomen in artikel 9, lid 2, onder g), AVG –⁸⁴, mocht de Litouwse wetgever niet hebben gekozen voor een verbod op publicatie van gevoelige gegevens.⁸⁵

⁸² Arrest van 6 oktober 2020, *Privacy International* (C-623/17, EU:C:2020:790, punt 71).

⁸³ Advies 1/15 (Overeenkomst PNR EU-Canada) van 26 juli 2017 (EU:C:2017:592).

⁸⁴ Artikel 8, lid 4, van richtlijn 95/46 bepaalt dat de lidstaten, mits passende waarborgen worden geboden, om redenen van zwaarwegend algemeen belang bij nationale wet of bij een besluit van de toezichthoudende autoriteit nog andere afwijkingen naast die bedoeld in lid 2 mogen vaststellen. Artikel 9, lid 2, onder g), AVG luidt dat het verbod niet van toepassing is wanneer de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.

⁸⁵ De voorgestelde uitlegging van artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46 en artikel 9, lid 1, AVG zou ertoe leiden dat het geval waarin de nominatieve gegevens van de echtgenoot, de samenwonende partner of de partner van de opgaveplichtige online worden geplaatst, zou vallen onder het in artikel 10, lid 2, van de wet betreffende belangenverzoening opgenomen verbod op verwerking van gevoelige gegevens, waardoor de analyse ervan in het kader van de beoordeling van de noodzakelijkheid van de betrokken maatregel zonder voorwerp zou raken.

V. Conclusie

95. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de Vilniaus apygardos administracinis teismas als volgt te antwoorden:

- „1) De artikelen 6 en 7 van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, alsook de artikelen 5 en 6 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke een deel van de persoonsgegevens uit de belangenopgave die moet worden ingediend door elk hoofd van een overheidsinstelling die overheidsmiddelen ontvangt, dient te worden gepubliceerd op de website van de overheidsinstantie die belast is met de verzameling van die opgaven en de controle op de inhoud ervan, wanneer een dergelijke maatregel niet passend en noodzakelijk is ter verwezenlijking van de doelstellingen die erin bestaan belangenconflicten en corruptie in de openbare sector te voorkomen, de garanties voor integriteit en onpartijdigheid van de beleidsmakers te verhogen en het vertrouwen van de burger in het overheidsoptreden te versterken.
- 2) Artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46 en artikel 9, lid 1, van verordening 2016/679, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten, moeten aldus worden uitgelegd dat de publicatie van de inhoud van belangenopgaven op de website van de overheidsinstantie die belast is met de verzameling van die opgaven en de controle op de inhoud ervan, waardoor gevoelige gegevens als bedoeld in die eerste twee artikelen indirect openbaar kunnen worden gemaakt, valt onder de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens.”