



Aanbeveling nr 03/2012 van 8 februari 2012

Betreft: aanbeveling met betrekking tot vonnissen- en/of arrestengegevensbanken die vrij of tegen vergoeding toegankelijk zijn voor derden (CO-AR-2011-003)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 30;

Gelet op het verslag van de heer POMA;

Brengt op 8 februari 2012 de volgende aanbeveling uit:

I. PROBLEEMSTELLING

1. Zowel de overheidssector als de private sector gebruiken informatie- en communicatietechnologieën voor de verspreiding van rechtspraak die alzo gemakkelijk en ruim voor iedereen toegankelijk wordt. Ter illustratie kan hier verwezen worden naar de ter beschikking stelling van de rechtspraak door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State via hun respectievelijke websites, van vonnissen en arresten door hoven en rechtbanken via Justel. Daarnaast zijn er o.a. uitgevers, universiteiten, advocatenkantoren en adviesbureaus die elektronische diensten aanbieden waardoor informatie over de rechtspraak wordt verspreid. Ook via de pers worden soms vonnissen en arresten gepubliceerd.

2. Voor wat de overheidssector betreft wordt het integraal toegankelijk maken van de rechtspraak voor het publiek uitdrukkelijk opgelegd:

- artikel 28 van de *wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973* dat bepaalt enerzijds dat de arresten worden uitgesproken in openbare terechtzitting en anderzijds dat deze arresten toegankelijk zijn voor het publiek waarbij de publicatie geschiedt in de vorm en onder de voorwaarden vastgesteld bij koninklijk besluit;
- artikel 114 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 *op het Grondwettelijk Hof* bepaalt dat de arresten, gewezen op beroepen tot vernietiging en op prejudiciële vragen, in hun geheel of bij uittreksel in het *Belgisch Staatsblad* – inmiddels gratis via internet ter beschikking – worden bekendgemaakt. Het Hof draagt zorg voor de bekendmaking ervan in een officiële verzameling;
- voor hoven en rechtbanken lijkt alleen artikel 149 *Grondwet* - elk vonnis is met redenen omkleed, het wordt in openbare terechtzitting uitgesproken – enige houvast te bieden (de Commissie verwijst in dit verband naar de analyse die zij in punt 6 van het advies nr. 46/97 m.b.t. dit artikel maakte).

3. Voor wat de private sector betreft, bestaat er niet direct specifieke regelgeving.

4. De Commissie heeft reeds gewaarschuwd dat deze ontwikkeling gevaren inhoudt voor de bescherming van de persoonsgegevens: zie advies nr. 07/96 van 22 april 1996 en advies nr. 42/97 van 23 december 1997. Inmiddels is het gevaar op afwending van doeleinde zeer groot en zeer reëel geworden. Deze problematiek werd ook aangeraakt in het advies nr. 11/2004 van 4 oktober 2004 m.b.t. twee voorontwerpen van wet tot oprichting van de gegevensbank Phenix.

5. In de mate dat vonnissen en arresten integraal via de moderne informatietechnologie ter beschikking worden gesteld, vormen ze een verwerking van persoonsgegevens (van de partijen, de

rechters of de medewerkers van het gerecht en van derden die in het vonnis worden vernoemd) op dewelke de WVP van toepassing is.

6. In het advies nr. 42/97 werd reeds de aandacht gevestigd op een aantal gevaren zoals:

"Men kan zich aldus indenken hoe makkelijk het voor een goed geïnformeerd internaut is om de ganse rechtspraak te verzamelen over ontslagen wegens ernstige redenen, om er naam en adres van de betrokken werknemers uit te halen, of de geneesheren te identificeren wier aansprakelijkheid voor de rechtbank zou zijn gebracht. Het gedrag van een rechter tegenover een bepaald type conflict zal statistisch kunnen worden geëvalueerd en de naam van een advocaat zal kunnen worden geassocieerd met een percentage van processen die een gunstige afloop kennen".

7. Door middel van huidige aanbeveling wil de Commissie de voorstellen die ze in het advies nr. 42/97 formuleerde actualiseren en concretiseren.

II. BESCHOUWINGEN

8. Artikel 4, § 1, eerste lid, 2°, WVP bepaalt dat persoonsgegevens die voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die, rekening houdend met alle relevante factoren, met name met de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen, onverenigbaar is met die doeleinden.

9. De gerechten¹ beschikken over persoonsgegevens met het oog op de behandeling van de geschillen die bij hen aanhangig worden gemaakt. De beslissing waardoor een geschil wordt beslecht, bevat een aantal persoonsgegevens zodat het voor de betrokkenen duidelijk is dat ze op hun zaak betrekking heeft en bijvoorbeeld bevoegde derden die er uitvoering moeten aan geven weten ten behoeve van wie dit gebeurt evenals lastens wie.

10. Rekening houdend met artikel 149 *Grondwet* kan de publicatie van deze beslissingen door ze op elektronische wijze vrij voor derden toegankelijk te maken – maakt een ruimere controle op de werking van de gerechten mogelijk (geen willekeur, behoorlijk gemotiveerd, naleven wettelijke bepalingen) evenals een ruimere kennis van de rechtspraak - worden bestempeld als een verdere verwerking die verenigbaar is met het initiële doeleinde (geschillenbeslechting) waarvoor deze gegevens werden verzameld.

¹ Deze term wordt hier in generieke zin gebruikt en omvat zowel hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht, als administratieve gerechten, het Grondwettelijk Hof.

11. In het kader van deze verdere verwerking mogen slechts die gegevens worden verwerkt die, rekening houdend met het doeleinde waarvoor zij verder worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn (artikel 4, § 1, eerste lid, 3^o, WVP).

12. In de mate dat de verdere verwerking "publicatie" ertoe strekt een ruime controle op en kennis van de rechtspraak te bewerkstellingen, stelt zich in het licht van artikel 4, § 1, eerste lid, 3^o, WVP, de vraag of het proportioneel is dat de in de beslissingen vermelde persoonsgegevens mee worden bekend gemaakt.

13. De Commissie is van oordeel dat hierop ontkennend moet worden geantwoord omdat de controle inhoudelijk en juridisch van aard is en dat de persoonsgegevens daarbij volslagen irrelevant zijn. Dit geldt voor de persoonsgegevens die zowel betrekking hebben op de partijen, advocaten, derden als de rechters en griffiers.

14. Zoals reeds in het advies nr. 42/97 werd aangestipt, impliceert de publicatie van de beslissing waardoor een geschil wordt beslecht een verwerking van gerechtelijke gegevens. Het betreft immers de verwerking van persoonsgegevens inzake geschillen voorgelegd aan hoven en rechtbanken alsook aan administratieve gerechten, inzake verdenkingen, vervolgingen of veroordelingen met betrekking tot misdrijven, of inzake administratieve sancties of veiligheidsmaatregelen. Dergelijke verwerking is in beginsel verboden (artikel 8, § 1, WVP).

15. Artikel 8, § 2, voorziet hierop echter een aantal uitzonderingen en somt de gevallen op in dewelke de verwerking van dergelijke gegevens is toegestaan. De vraag is in welke mate de verspreiding van vonnissen en arresten via moderne technologieën waardoor ze vrij toegankelijk worden voor derden onder één van deze uitzonderingen kan worden ondergebracht.

16. Er zijn slechts 2 uitzonderingen die enig perspectief bieden, namelijk wanneer de verwerking noodzakelijk is voor:

- de verwezenlijking van doeleinden die door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie zijn vastgesteld (artikel 8, § 2, b), WVP);
- wetenschappelijk onderzoek en verricht wordt onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning (artikel 8, § 2, e), WVP).

Artikel 8, § 2, b), WVP

17. De wet legt expliciet de publicatie op van de beslissingen van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State (zie punt 2).

18. Voor wat het **Grondwettelijk Hof** betreft, schrijft de wet de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* voor hetzij integraal hetzij onder de vorm van een uittreksel. De Commissie stelt vast dat de term "integraal" letterlijk wordt toegepast. Ingeval van een integrale publicatie worden niet alleen de namen van de partijen gepubliceerd maar ook hun volledig adres terwijl dit geen enkele praktische of juridische meerwaarde oplevert.

19. Deze bepaling dateert uit de periode dat het *Belgisch Staatsblad* uitsluitend in een papieren versie ter beschikking werd gesteld aan de personen die erop geabonneerd waren. De risico's voor de persoonlijke levenssfeer waren in dergelijke context beperkt. Ondertussen wijzigde niet alleen de feitelijke maar ook de juridische context. Het actuele artikel 8 van de WVP werd van kracht in 1998, dus na artikel 114 van de bijzondere wet van 6 januari 1989. In het licht hiervan beveelt de Commissie aan dat:

- ofwel artikel 114 wordt aangepast: preciseren dat de integrale bekendmaking zich niet uitstrekt tot de persoonsgegevens die de beslissing bevat;
- ofwel het begrip "integraal" toepassen rekening houdend met de gewijzigde feitelijke en juridische context en bijgevolg met het oog op de publicatie alle persoonsgegevens (adres, enz.) uit de beslissing verwijderen (eventueel met het oog op de leesbaarheid de namen en voornamen te vervangen door pseudoniemen of initialen)².

20. Verder verplicht voormeld artikel 114 het Grondwettelijk Hof om zijn beslissingen in een officiële verzameling bekend te maken. In de mate dat de bekendmaking van de beslissingen door het Hof op zijn website als een dergelijke officiële verzameling kan worden beschouwd, houdt artikel 114 geen verplichting in tot een "integrale" bekendmaking zoals voorzien m.b.t. de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. Hierbij wordt aangestipt dat het Grondwettelijk Hof zich spiegelt aan de praktijk van het Europees Hof van de Rechten van de Mens, namelijk overgaan tot anonimisering wanneer een betrokkene erom verzoekt (opt-out). De Commissie beveelt evenwel aan dat het Grondwettelijk Hof alle persoonsgegevens (adres, enz.) verwijdert uit de beslissing (eventueel met het oog op de leesbaarheid de namen en voornamen te vervangen door pseudoniemen of initialen) die het op zijn website publiceert.

² M.b.t. gebruik van initialen: zie ook advies nr. 01/2012 van 18 januari 2012 *m.b.t. de openbaarheid van de lijst van de verzoekschriften van de Kamer van volksvertegenwoordigers*.

21. Voor wat de **Raad van State** betreft, bepaalt een in 1996 aangebrachte aanpassing van artikel 28 van de *wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973*, dat zijn arresten en beschikkingen toegankelijk zijn voor het publiek en dat de koning de modaliteiten van de publicatie zal bepalen. Deze aanpassing werd gemotiveerd door de overweging: "*Het is in het belang zelf van alle rechtzoekenden en hun raadslieden, alsook van de besturen en universiteiten dat de arresten van de Raad van State zo snel mogelijk gepubliceerd worden. Daartoe moeten alle vormen kunnen worden aangewend (...).*"³

22. Uit de vermelding van de universiteiten in de motivering leidt de Commissie af dat de aanpassing van artikel 28 een informatief doeleinde nastreeft: traditioneel bestuderen en becommentariëren universiteiten o.a. de beslissingen van de Raad van State. Deze beslissingen zijn eveneens belangrijk als informatie:

- voor raadslieden, teneinde te kunnen inschatten welke de kansen op succes zijn bij het voorleggen van een bepaald geschil;
- voor besturen zodat, zij in functie van de standpunten van de Raad van State bijvoorbeeld hun werkwijze kunnen aanpassen met het oog op het vermijden van geschillen.

23. In het uitvoeringsbesluit van 7 juli 1997⁴ werd bepaald dat de ter beschikkingstelling onder meer gebeurt via een voor het publiek toegankelijk informatienetwerk (artikel 1) en dat in regel de beslissingen worden gepubliceerd inclusief de persoonsgegevens die ze bevatten, tenzij een partij voor de sluiting van de debatten de depersonalisatie eist (artikel 2).

24. De Commissie is van oordeel dat gelet op het doeleinde "controleren en informeren" de keuze gemaakt in het koninklijk besluit van 7 juli 1997, namelijk om - behoudens "opt-out" - de persoonsgegevens mee te publiceren, disproportioneel is. De beslissingen van de Raad van Staat boeten niet aan waarde in als de erin opgenomen persoonsgegevens worden verwijderd of worden vervangen door pseudoniemen of initialen. Het respect van het proportionaliteitsbeginsel vereist als regel geen vermelding van persoonsgegevens, behoudens eventueel "opt-in" dus toestemming van de betrokkene. In verband met een eventuele "opt-in" moet volledigheidshalve worden opgemerkt dat toestemming van de betrokkene volgens de WVP geen voldoende basis vormt om gerechtelijke gegevens te verwerken, tenzij dit door een specifieke wettelijke bepaling wordt mogelijk gemaakt in welbepaalde omstandigheden.

³ Senaat, zitting 1995-1996, wetgevingsstuk 1-321/5.

⁴ Koninklijk besluit van 7 juli 1997 *betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State*.

25. Voor wat de vonnissen en arresten van **hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht** betreft, bestaat er in verband met hun publicatie geen algemene wettelijke regeling in de zin van artikel 8, § 2, b), WVP waardoor het geoorloofd zou zijn om ter gelegenheid van de publicatie van vonnissen en arresten zonder meer ook de persoonsgegevens die ze bevatten prijs te geven. Er zijn wel wettelijke bepalingen die de rechter in bepaalde gevallen de mogelijkheid bieden om als bijkomende straf de publicatie van een vonnis of arrest in de pers op te leggen⁵, maar daar tegenover staan andere bepalingen die in bepaalde gevallen de bekendmaking in boeken, pers, film, radio, TV of op enig andere wijze van teksten waaruit de identiteit van het slachtoffer blijkt, verbieden⁶.

26. In het licht hiervan meent de Commissie dat het gepast is, behoudens wanneer de publicatie als bijkomende straf wordt bevolen, om terughoudend te zijn bij de publicatie van vonnissen en arresten van hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht en ze dus steeds te ontdoen van de erin opgenomen persoonsgegevens (naam, voornaam, adres, enz.). Met het oog op de leesbaarheid kunnen desgevallend de namen en voornamen te vervangen door pseudoniemen of initialen.

Artikel 8, § 2, e), WVP

27. Gerechtelijke gegevens mogen worden verwerkt voor wetenschappelijk onderzoek voor zover dit gebeurt onder de voorwaarden vastgesteld in het koninklijk besluit van 13 februari 2001 *ter uitvoering van de Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens*.

28. Dit koninklijk besluit bepaalt dat in de mate dat de publicatie – latere verwerking – het onderzoek beoogt (wetenschappelijk, historisch, statistisch) van de beslissingen van gerechten, het in beginsel gebeurt aan de hand van anonieme gegevens (artikel 3). Dit betekent dat in de eerste plaats alle gegevens die tot de identificatie van een natuurlijke persoon kunnen leiden, moeten worden verwijderd of vervangen worden door pseudoniemen. Om anoniem te zijn in de zin van artikel 1, 5°, van het koninklijk besluit van 13 februari 2001 moet zelfs de vermelding van het gerecht dat de beslissing heeft geveld worden verwijderd, zoniet is de identiteit van de betrokken fysieke personen vrij gemakkelijk te achterhalen door zich tot het gerecht te wenden en om inzage van de beslissing te verzoeken.

⁵ Bijvoorbeeld artikel 502 *Strafwetboek*, artikel 103 van de wet van 12 juni 1991 *op het consumentenkrediet*.

⁶ Artikel 378*bis* *Strafwetboek*.

29. Dit betekent dat van zodra het gerecht wordt vermeld - zelfs indien er met pseudoniemen wordt gewerkt – er eigenlijk sprake is van gecodeerde gegevens (artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 13 februari 2001) omdat, zoals hiervoor werd aangestipt, de fysieke personen kunnen geïdentificeerd worden. Deze identificatie vereist wel een specifieke inspanning daartoe, die strijdig is met artikel 6 van het koninklijk besluit van 13 februari 2001 en met artikel 8 WVP (inbreuk die door artikel 39, 3°, WVP wordt strafbaar gesteld).

30. De Commissie heeft er begrip voor dat met het oog op de juridisch-wetenschappelijke analyse van de rechtspraak het nuttig is om te weten welk gerecht een bepaalde uitspraak deed en dat er dus gecodeerde gegevens worden gepubliceerd.

31. Voor wat private initiatieven tot publicatie van rechtspraak betreft, is de Commissie van oordeel, gelet op het feit dat zij zich strikt genomen niet kunnen beroepen op een van de uitzonderingen van artikel 8, § 2, WVP om gerechtelijke gegevens te verwerken, hun publicaties anoniem zouden moeten zijn. Gelet op het feit dat ze vaak basismateriaal vormen voor juridische analyse en onderzoek, kan worden aanvaard dat het volstaat dat zij de persoonsgegevens verwijderen of pseudoniemen gebruiken.

32. Gelet op de zich exponentieel ontwikkelende technologisch mogelijkheden om informatie te verzamelen en te koppelen en dus te gebruiken voor doeleinden die niet verenigbaar zijn met datgene waarvoor de gegevens initieel werden verzameld, is de Commissie van oordeel dat de terughoudendheid die zij bij de publicatie bepleit noodzakelijk is om de persoonlijke levenssfeer te beschermen. Er mag trouwens niet uit het oog worden verloren dat de publicatie een bijkomend nadeel kan opleveren, zelfs voor de procespartij in wiens voordeel werd gevonnist. Deze terughoudendheid doet in wezen immers geen afbreuk aan de controle op de beslissingen geveld door de gerechten.

OM DEZE REDENEN

beveelt de Commissie aan dat

- behoudens andersluidende wettelijke bepaling bij publicatie van beslissingen van gerechten via media die vrij of tegen betaling toegankelijk zijn voor derden alle elementen die toelaten de in die beslissingen vermelde fysieke personen te identificeren moeten worden verwijderd, met het oog op de leesbaarheid kunnen desgevallend de namen en voornamen worden vervangen door pseudoniemen of initialen;

- meer in bijzonder voor wat het Grondwettelijke Hof en de Raad van State betreft de regelgeving of de praktijk wordt aangepast in de zin vermeld in de punten 19 en 24.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere