

KONINKRIJK BELGIE



1000 Brussel,
Zetel : Ministerie van Justitie
Poelaertplein 3
Tel. : 02/504.66.21 tot 23
Fax : 02/504.70.00

COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

Advies nr 2 / 92 van 25 februari 1992

O.ref. : A/CC/001/92

BETREFT : Ontwerp van koninklijk besluit betreffende de verwerking van persoonsgegevens inzake consumentenkrediet.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, inzonderheid artikel 92;

Gelet op de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet, inzonderheid de artikelen 72, § 1 en 73;

Gelet de adviesaanvraag van 23 oktober 1991 en van 20 februari 1992 door de Vice-Premier en Minister van Economische Zaken, die de Commissie slechts na haar wettelijke oprichting, i.e. op 1 januari 1992, heeft kunnen behandelen;

brenkt op 25 februari 1992 het volgende advies uit:

1. Het ontwerp van koninklijk besluit heeft voornamelijk betrekking op artikel 69, §§3, 5 en 6 en op artikel 70, §§ 2 en 4 van de wet van 12 juni 1992. Het stelt de begrippen consumenten en gegevens voor (artikel 1, 2E en 3E), - het begrip gegevens wordt niet door deze wet gedefinieerd; het geeft een opsomming van de gegevens met betrekking tot de identiteit van de consument (artikel 2), de identiteit van de kredietgever (artikel 3), het preciseert het begrip betalingsachterstand (artikel 4) en bepaalt de verschil-lende termijnen voor het bewaren van gegevens (artikel 5). Tenslotte reglementeert het zowel de mededeling van gegevens (artikel 6) als het recht op toegang, de verbetering en de verwijdering van gegevens (artikelen 7 tot 10).

2. Alvorens het koninklijk besluit dat ter ontwerpe ligt artikels-gewijs te bestuderen, komt de Commissie van bij de aanvang reeds tot de bemerking dat er zeer veel overwegingen zijn en dat be-grippen en onderscheiden zijn ingevoerd waarvan de wet vond dat ze niet zonder meer aanvaard moesten worden. Zo voegt het ontwerp-K.B. in de eerste overweging, die de termen van

artikel 1, 1E van de wet herneemt, de woorden "in ruime zin" toe, die hun betekenis vinden in artikel 1, 2E van het ontwerp-K.B. De tweede overweging legt een verband tussen de begrippen consument en "de borg of de steller van een persoonlijke zekerheid" die eveneens voorkomen in artikel 1, 2E van het ontwerp van koninklijk besluit.

De derde, vierde en vijfde overweging beogen een onderscheid tussen de begrippen "bestanden" en "dossiers" in te voeren, opdat deze laatste niet onderworpen zouden zijn aan de toepassing van de wet, terwijl het in de bedoeling van de wetgever lag dit probleem te reglementeren, ondermeer in het kader van een globale reglementering op het consumentenkrediet. De Commissie zal hierop nog terugkomen.

Wat de overwegingen van dit koninklijk besluit betreft, moet men de tweede overweging, met betrekking tot de onmogelijkheid om het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te behandelen, wijzigen aangezien deze Commissie ondertussen opgericht is.

3. Er moet worden gewezen op het feit dat bepaalde artikelen van de wetten die het onderwerp vormen van het huidige ontwerp-K.B. gereguleerd zijn door het koninklijk besluit van 05.08.1991 en dat ze onderworpen zijn aan uitvoeringsbesluiten¹.

Ad artikel 1

Ad artikel 1, 2E

4. De definitie van consument, zoals voorzien in artikel 1, 2E van het ontwerp-K.B. is zonder twijfel een aanpassing van de wet.

De wet definieert in artikel 1, 1E de consument als "elke natuurlijke persoon die ten aanzien van de onder deze wet ressorterende verrichtingen handelt met een oogmerk dat geacht kan worden vreemd te zijn aan zijn handels-, beroeps- of ambachtelijke activiteiten". Ze definieert in de artikelen 34 tot 37 ondermeer de verhouding tussen de borg en de kredietverlener. In overeenstemming met hetgeen reeds werd aangegeven in de tweede overweging van het ontwerp-K.B. werd het begrip consument uitgebreid tot "de borg of, in voorkomend geval, de steller van een persoonlijke zekerheid die de betaling waarborgt van de verbintenissen die voortvloeien uit een kredietovereenkomst". De term "verrichtingen", vermeld in de wettelijke definitie van consument, omvat zonder twijfel de borg, hoewel deze niet wordt gelijkgesteld met de consument zelf. Het staat vast, stelt de Raad van State in haar advies, met betrekking tot artikel 34, "Strikt genomen zijn de borg of de steller van een persoonlijke zekerheid geen contractpartij bij de kredietovereenkomst".²

De begrippen consument en borg betreffen bijgevolg wel degelijk verschillende begrippen en personen. Men komt dus onvermijdelijk tot de conclusie dat de definitie van artikel 1, 2E van het huidige ontwerp een aanzienlijke verruiming betekent van artikel 69, §3 van de wet van 12 juni 1991. Wel, het spreekt vanzelf dat de wet een beperkend opzet heeft: "Met uitsluiting van alle andere, mogen slechts worden verwerkt...". De verruiming van het begrip consument tot de borg of elke steller van een persoonlijke zekerheid is dus wettelijk ongegrond.

Ad artikel 1, 3E

¹ B.S. van 12 oktober 1991, p. 22623-22624.

² Parl. Doc., Senaat, Gew. Zitting 1989-90, nr 916/1, p. 192.

5. Artikel 1, 3E van het huidige ontwerp, waarin het begrip gegevens wordt gedefinieerd, roept eveneens bezwaren op. Nu echter wordt het toepassingsveld van artikel 69, §3 van de wet niet verruimd : het wordt beperkt, wat in strijd is met het opzet van alinea 2 van artikel 69, §3 waarin de wetgever de Koning de mogelijkheid biedt "bij een in Ministerraad overlegd besluit, de inhoud van de gegevens bedoeld in het voorgaande lid te bepalen."

Teneinde het onderscheid tussen bestand en dossier opnieuw in te voeren, beperkt het ontwerp-K.B. de gegevens die onder de wet vallen tot deze gegevens die "aan derden kunnen worden mede-gedeeld." Het ontwerp van koninklijk besluit leidt zodoende tot een wettelijke bescherming die slechts slaat op de zogenaamd "externe" bestanden.

Het is hier gepast om de bedoeling van de wetgever met betrekking tot het onderscheid tussen bestand en dossier aan te halen.

Het onderscheid "bestand - dossier"

6. Hoofdstuk VI van de wet op het consumentenkrediet met betrekking tot de geautomatiseerd gegevensverwerking moet passen in het kader van een algemene wetgeving met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer³.

Het is slechts een gedeeltelijke benadering van de bescherming die moet ingepast worden in een algemene wetgeving die later zal tot stand komen.

Een eerste punt met betrekking tot het onderscheid tussen een bestand en een dossier vindt men enerzijds in de toelichting bij artikel 1, 15E van de wetsontwerp met betrekking tot het consumentenkrediet⁴ en anderzijds in de toelichting bij artikel 1 van het wetsontwerp tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

De benadering van het concept "bestand" is in alle toelichtingen dezelfde, i.e. in de meest traditionele betekenis van het woord. Om het explicieter weer te geven, weert men uit de definitie "een reeks dossiers, in alfabetische of rekenkundige orde gerangschikt".⁵ De verantwoording die hiervoor werd gegeven is op zijn minst dubbelzinnig. De wetgever is zich terdege bewust van het feit dat er zich gevoelige gegevens in kunnen bevinden, maar vindt toch: de problemen die zich in dergelijk geval stellen "houden echter verband met een problematiek die veel te ingewikkeld is, wegens de verscheidenheid van de stukken die bepaalde dossiers kunnen bevatten (advies van een overheid, allerlei correspondentie, enz...)"⁶ Het is op dit punt dat er een verschil opduikt tussen de toelichtingen van de twee teksten. Terwijl het ontwerp op het consumentenkrediet daar niet verder gaat, doet het wetsontwerp tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat wel in de opmerking dat "die problemen op verschillende wijzen kunnen worden geregeld, gaande, met betrekking tot de openbare sector, van een wetgeving op de toegang tot administratieve stukken en op de motivering van bestuursrechtelijke beslissingen, tot een globalere regeling van bepaalde categorieën van werkzaamheden in de particuliere sector, zoals het verbruikerskrediet"⁷. Nog wat verder, worden de computerdossiers uitdrukkelijk onttrokken aan de toepassing van de wet omdat

³ Zie, bijv. , "Memorie van Toelichting", Parl. Doc., Senaat, Gew. Zitting, 1989-90, nr 916/1, p.40

⁴ Parl. Doc., Senaat, Gew. Zitting, 1989-90, nr 916/1, p. 6/7

⁵ Parl. Doc., Kamer, Gew. Zitting 1989-90, nr 916/1, p.7
Parl. Doc., Kamer, Gew. Zitting 1990-91, nr 1610/1, p. 4

⁶ Parl. Doc., Kamer, Gew. Zitting 1989-90, nr 916/1, p.7
Parl. Doc., Kamer, Gew. Zitting 1990-91, nr 1610/1, p.5

⁷ Parl. Doc., Kamer, Gew. Zitting, 1990-91, nr 1610/1 p. 5

men ervan uitgaat dat deze zich beperkt tot de manuele en de geautomatiseerde bestanden. Het enige wat hieruit kan worden afgeleid, is dat de regering een onderscheid heeft willen invoeren in de mate waarin de gegevens worden beschermd, afhankelijk van het feit of deze al dan niet op gestructureerde wijze werden behandeld. Het algemeen wetsontwerp heeft slechts betrekking op de gegevens die in de vorm van een gestructureerd bestand worden behandeld. Wat de bescherming van ongestructureerde gegevens betreft, verwijst men naar de specifieke bepalingen. Om tot dit doel te komen wordt er een onderscheid gemaakt tussen de begrippen "bestand" en "dossier". Dit laatste begrip wordt in het wetsontwerp echter niet gedefinieerd. Men moet dus uitgaan van het begrip bestand waartegenover onverminderd het begrip dossier staat, zoals reeds eerder werd aangegeven.

Waar de tekst van het algemeen wetsontwerp tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer bepaalt dat het geheel van gegevens dat in een bestand is opgenomen, moet worden samengesteld en bewaard volgens een logische structuur die een systematisch aanwenden, mogelijk maakt, verbindt de wet op het consumentenkrediet het bestaan van het bestand enkel aan een logische structuur die het raadplegen ervan moet mogelijk maken. Het hoofdelement in de eerste definitie is de wijze waarop de gegevens "systematisch" zullen worden bewaard en geraadpleegd.

De definiëring van het bestand in de wet op het consumentenkrediet stelt een groter probleem. De Commissie wijst eerst en vooral op het onlogische ervan. De wet definieert het bestand (artikel 1, 15E) als "elk geheel van persoonsgegevens samengesteld en bewaard op een logisch gestructureerde wijze met het oog op de raadpleging ervan." Bestaat er ook maar één dossier dat niet wordt opgesteld om het te raadplegen? Waartoe zou het dienen als het geen informatie bevatte die men kan raadplegen? Een dossier heeft net als kenmerk dat het een aantal gegevens samenvoegt over een afgebakend onderwerp om zo te voorkomen dat deze verloren zouden gaan. Het heeft dus steeds een logische structuur die precies tot doel heeft het samenbrengen van alle informatie met betrekking tot een beperkt onderwerp, door de raadpleging van het bestand, mogelijk te maken. Bijgevolg bevindt deze definitie zich in een onstabiele situatie ten opzichte van de toelichtingen. Vreemd genoeg sluit ze aan bij het standpunt dat wordt verdedigd door de Franse Commission Nationale Informatique et Libertés (C.N.I.L.) en bij sommige auteurs die weigeren een onderscheid te maken tussen bestand en dossier!⁸ Volgens hen bestaat het bestand eigenlijk slechts uit een verzameling van homogene entiteiten beschreven door informatie-elementen of nog gewoonweg uit een eenvoudige verzameling van naamgegevens. De logische structuur beperkt zich hier tot het feit dat de gegevens gehergroepeerd zijn en/of een homogene structuur vormen, wat voor de meeste dossiers zo is. De raadpleging als doel is dus logischerwijze impliciet aanwezig.

7. Deze eerste bemerking heeft bepaalde gevolgen, aangezien ze de weg opent voor een ruime interpretatie van het begrip, waarin de dossiers kunnen worden vervat. Deze stelling wint nog veld doordat de memorie van toelichting van het algemeen wetsontwerp tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitdrukkelijk voorziet dat de problematiek van het consumentenkrediet kan afwijken van het principe van de uitsluiting van de dossiers (zie hoger).

De opstellers van het koninklijk besluit zijn zich blijkbaar bewust geworden van de omvang van het begrip "bestand" in de zin van artikel 1, 15E van de wet op het consumentenkrediet. Zij trachten tevens om de betekenis ervan te beperken in het ontwerp van koninklijk besluit dat hier wordt geanalyseerd. Bij deze gevaarlijke opdracht worden verschillende middelen aangewend.

Het eerste middel bestaat erin botweg in de overwegingen te vermelden dat de dossiers, al dan niet geautomatiseerd, worden uitgesloten uit de officiële definitie van "bestand".

⁸

Zie LAMY - DROIT DE L'INFORMATIQUE, Accès aux données à caractère personnel, Lamy, Paris, nE1969 en de daarin aangehaalde verwijzingen.

Het tweede middel is subtieler. Een koninklijk besluit kan een wettelijke voorgeschreven definitie niet wijzigen. Maar kan men dit probleem niet omzeilen door in de wet een artikel te zoeken dat de mogelijkheid biedt om via een andere weg tot hetzelfde resultaat te komen? Precies via artikel 69, §3, al. 2 van de wet probeert men hiervoor een uitweg te vinden. Deze kan inderdaad de inhoud van de te behandelen gegevens bepalen die in artikel 69, §3, al. 1 worden bedoeld. De Koning kan, volgens de memorie van toelichting⁹, zo precizeren wat men moet verstaan onder de begrippen die in artikel 69, §3, al. 1 worden gebruikt. Het koninklijk besluit daarentegen bepaalt de gegevens die zich in de bestanden bevinden met uitzondering van deze die in de dossiers zijn opgenomen. En aangezien de wetgever geen definitie geeft van "gegevens", hij geeft alleen een exhaustieve opsomming, maakt het ontwerp-K.B. er zelf één, er de grootste zorg voor dragend de dossiers buiten beschouwing te laten. In artikel 1, 3E van het ontwerp-K.B. wordt het begrip "gegevens" zodoende gedefinieerd als "persoonsgegevens die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd, en die aan derden kunnen worden medegedeeld".

Door het begrip "gegevens" zo te definiëren, overschrijdt het ontwerp niet alleen de bevoegdheden vastgelegd door de wet en druist het in tegen de inhoud ervan (1E), maar dreigt het ondermeer een leemte te scheppen in de bescherming van de consument (2E).

1E Het ontwerp-K.B. overschrijdt de bevoegdheden toegekend door de wet en omzeilt de geest van de wet

8. Het ontwerp van koninklijk besluit voert in de informatie die door de kredietverleners wordt behandeld een onderscheid in, waarvoor er geen enkele wettelijke basis is, tussen de naamgegevens die wel of niet aan derden mogen worden medegedeeld. Slechts de eerste categorie wordt in het koninklijk besluit behandeld, over de tweede is er geen sprake. Hierdoor wordt er een onderscheid gemaakt tussen de gegevens die "enkel worden ingewonnen en enkel bestemd zijn voor de kredietgever en die niet aan derden worden medegedeeld", zoals wordt gesteld in overweging nr 4, en deze die mogen worden medegedeeld aan derden. Een dergelijk onderscheid overstijgt de bevoegdheid die door de wet aan de Koning wordt toegekend, meer bepaald de bevoegdheid om te bepalen welke gegevens slechts door de kredietgever kunnen worden gebruikt.

Bovendien wijkt het koninklijk besluit door de invoering van een dergelijk onderscheid af van de bedoeling van de wetgever. De wetgever beperkt de gegevens van artikel 69, §3, tot de mogelijke verwerking door de kredietgever, ongeacht het feit of het nu gaat om een interne of externe verwerking. Het ontwerp-K.B. kent eigenlijk een verschil toe aan de gegevens van artikel 69, §3, naargelang het gaat om interne of externe gegevens.

De denkwijze hierachter kan als volgt worden samengevat. De gegevens die in de bestanden worden bewaard zijn deze die het vowerp kunnen uitmaken van een verwerking zoals vastgesteld en beschermd door de wet. "Overwegende dat de wettelijke definitie van de bestanden de dossiers, zelfs de geïnformaliseerde dossiers, uitsluit" (overweging nr 4). Bijgevolg onttrekt het ontwerp-K.B. de gegevens die in deze dossiers zijn vervat aan het toepassings-gebied van de wet "namelijk die welke enkel worden ingewonnen en enkel bestemd zijn voor de kredietgever en die niet aan derden worden medegedeeld".

2E Het ontwerp-K.B. zou een leemte kunnen doen ontstaan in de bescherming van de consument

⁹

Parl. Doc., Senaat, Gew. Zitting 1989-90, nr 916/1, p.44

9. De Commissie constateert bijgevolg dat alle gegevens, die niet uitdrukkelijk worden beschouwd als gegevens die het voorwerp kunnen vormen van een verwerking zoals vastgesteld in de wet, dit betekent gegevens die in overeenstemming met de wet kunnen worden medegedeeld aan derden, door het ontwerp van koninklijk besluit ipso facto worden beschouwd als behorend tot de dossiers.

Hieruit volgt dat bepaalde beschermmaatregelen voor de consument die in de wet werden voorzien, doch uitsluitend voor bestanden, niet van toepassing zijn aangezien het gaat om dossiers, i.e. om interne verwerkingen. Zo vermeldt artikel 70 verschillende voorrechten met betrekking tot het recht op toegang door de consument tot gegevens die in de bestanden worden bewaard; deze zijn niet van toepassing voor dezelfde gegevens die in de dossiers worden bewaard. Bijgevolg leidt de herdefiniëring van het begrip gegevens, voorgesteld in het koninklijk besluit in combinatie met de overwegingen nrs 4 en 5 tot een enorm gevaar voor de bescherming van de consumenten, die aldus worden beroofd van een bescherming die de wet hen trachtte te bieden.

10. De Commissie komt aldus tot de vaststelling dat het koninklijk besluit de verwerking van een hele reeks gegevens toelaat die ressorteren onder het verbod op verwerking, zoals vermeld in artikel 69, §3, al. 1. De Commissie begrijpt dat de strikte toepassing van de wet voor de kredietverlener tot gevolg kan hebben dat de uitvoering van de voorzorgsmaatregelen die de wet hen aanraadt, hierdoor wordt bemoeilijkt. De oplossing die door het koninklijk besluit wordt voorgesteld lijkt even gevaarlijk als het probleem dat het moet aanpakken. Het is erg moeilijk te geloven dat de bekendmaking, aan derden, van persoonsgegevens de enige verwerking is die een inbreuk kan betekenen op het privé-leven van de personen opgenomen in de bestanden. Nochtans is dit de conclusie van de aangehaalde denkwijze.

11. Tot slot,

1/ Het zonder meer aannemen van het ontwerp-K.B. zou ertoe leiden dat de ondernemingen en de instellingen, bepaald door de wet, alle gegevens over een consument kunnen verzamelen en verwerken zonder dat de betrokken persoon daarbij enig recht kan doen gelden. Men kan zich terecht afvragen welke bescherming de wet dan biedt aan de persoon waarvan de gegevens worden verwerkt.

2/ De Commissie, die zich houdt aan de bepalingen van de wet, is van oordeel dat het behandelde artikel van het ontwerp-K.B. geen wettelijke grondslag heeft en dat het een gevaarlijk precedent schept in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Ad artikel 2

12. Artikel 2 vergt weinig commentaar. Men dient echter rekening te houden met de uitbreiding die werd voorzien in artikel 1, 2E, in de definitie van "consument" en in artikel 1, 3E, in de definitie van "gegeven". Men kan zich tevens de vraag stellen of het nodig is om in de identificerende gegevens van de consument ook elementen zoals nationaliteit en geslacht op te nemen. Artikel 69, §1 van de wet van 12 juni 1991 voorziet inderdaad : "de persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt wanneer ze relevant, aangepast en niet overdreven zijn om de financiële toestand en de solvabiliteit van de consument te beoordelen".

De Commissie wijst erop dat de bepalingen van §1 en §3 dienen te worden gecumuleerd en noteert dat de overwegingen van het ontwerp-K.B. de aanwezigheid van de twee gegevens in kwestie niet rechtvaardigt.

Zij wenst bijgevolg dat deze aanwezigheid gemotiveerd wordt, temeer daar men in werkelijkheid dreigt, bij een dergelijke gevoelige materie, een principe van ongelijke behandeling van personen in te voeren, wat natuurlijk in strijd is met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen.

Ad artikel 3

13. Artikel 3 vormt een probleem wanneer de kredietgever een natuurlijk persoon is. Het gebruik van het rijksregisternummer wordt geregeld door de bepalingen van artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983, die het gebruik van het identificatienummer aan strenge voorwaarden onderwerpt.

Ad artikel 6

14. In verband met artikel 6, §1 is de Commissie van oordeel dat de vermelding "ten minste" te vaag is en dat ze een mededeling toelaat die geen rekening dreigt te houden met de belangen van de partijen. De lijst met gegevens die medegedeeld kunnen worden zou moeten worden gepreciseerd.

Ad artikel 7

15. Artikel 7, §1 kan een probleem vormen wanneer op de identiteitskaart het identificatienummer van het Rijksregister wordt vermeld. Deze vermelding is inderdaad facultatief en een vrije keuze van de drager. Indien deze vermelding zou worden aangebracht, dan zou het identificatienummer hierdoor toegankelijk worden voor personen of organismen die daartoe niet bevoegd zijn volgens de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen. De Commissie verwijst naar het advies van de raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met de nieuwe identiteitskaarten. In dit advies sprak de raadgevende Commissie de wens uit dat de identiteitskaart niet zou worden omgevormd van identificatie-autenticatieinstrument tot controle-instrument¹⁰.

CONCLUSIE

16. Gezien de voorgaande bemerkingen, brengt de Commissie een ongunstig advies uit.

De secretaris, De voorzitter,

J. PAUL

P. THOMAS

¹⁰

Advies nr 84/008 van 19 december 1984, B.S. van 7 december 1985, p. 12808-12811.