

O. ref. : A / 028 / 93

BETREFT : Artikel 17, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

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, inzonderheid op de artikelen 17 en 29,

Gelet op de suggesties overgemaakt aan de Commissie ten gevolge van het bericht 'betreffende de toepassing van artikel 17 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens', verschenen in het Belgisch Staatsblad van 18 maart 1993,

Gelet op de recapitulerende adviesaanvraag van de Minister van Justitie d.d. 11 maart 1994,

Gelet op het verslag van Dhr. VAN HOVE,

Brengt op 18 april 1994 het volgende advies uit :

I. VOORWERP VAN HET ADVIES :

1. Bij een in het Belgisch Staatsblad van 18 maart 1993 bekendgemaakt bericht werden de openbare overheden en instellingen, de instellingen van algemeen belang en de representatieve organisaties van de houders van een bestand uitgenodigd aan het Ministerie van Justitie hun suggesties mede te delen in verband met de categorieën van verwerkingen die volgens hen van aangifte kunnen worden vrijgesteld of in aanmerking komen voor een tot bepaalde vermeldingen beperkte aangifte.

Die suggesties zouden dienstig zijn voor de uitwerking van een koninklijk besluit, te nemen bij toepassing van artikel 17.

De bij het Ministerie ingediende suggesties werden geleidelijk in volgorde van hun binnenkomen aan de Commissie doorgezonden.

Het voorliggende advies beoogt, rekening houdend met de suggesties van de belanghebbenden, aan de Minister van Justitie enkele krachtlijnen voor te stellen in verband met de toepassing van artikel 17.

II. WETTELIJK KADER :

2. Artikel 17 van de wet van 8 december 1992 legt het beginsel vast van een verplichte voorafgaande aangifte van de geautomatiseerde verwerkingen bij de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Op grond van paragraaf 8 van dit artikel kan de Koning, op voordracht of op advies van de Commissie, bepaalde soorten geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die kennelijk geen gevaar inhouden op het gebied van de schending van de persoonlijke levenssfeer, van die aangifte vrijstellen of toestaan dat voor die verwerkingen een tot bepaalde punten beperkte aangifte wordt gedaan.

Op grond van paragraaf 9 van dit artikel komt het aan de Koning toe om het bedrag vast te stellen van de bijdrage die de houder van een bestand op het ogenblik van de verrichting van de aangifte dient te storten aan de rekenplichtige aangesteld bij de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

III. DRAAGWIJDTE VAN ARTIKEL 17, PARAGRAAF 8 :

3. De draagwijdte van artikel 17, paragraaf 8 van de wet van 8 december 1992 hangt af van twee factoren :

1° het besluit van de Koning om bepaalde categorieën van geautomatiseerde verwerkingen hetzij vrij te stellen van de aangifteplicht, hetzij de aangifteplicht voor deze categorieën te beperken, alsook de omvang en de aard van de categorieën waarvoor de vrijstelling van aangifte of de beperkte aangifte geldt;

2° de interpretatie die wordt gegeven aan het wettelijk criterium "kennelijk geen gevaar inhouden op het gebied van de schending van de persoonlijke levenssfeer".

A. Vrijstelling van aangifte of beperkte aangifte

4. Op grond van artikel 17, paragraaf 8 kan de Koning bepaalde categorieën van verwerkingen "van die aangifte vrijstellen of toestaan dat voor die verwerkingen een tot bepaalde vermeldingen beperkte aangifte wordt gedaan".

5. Terzake stelt de Commissie vast dat de Nederlandse wetgever heeft gekozen voor de vrijstelling van aangifte, terwijl de Franse wetgever de voorkeur heeft gegeven aan de mogelijkheid van een beperkte aangifte. Hierna zal kort worden ingegaan op enkele hoofdlijnen van die regelingen.

a) Nederland : Besluit genormeerde vrijstelling

6. Het Nederlandse Besluit van 2 januari 1990, "houdende aanwijzing van persoonsregistraties waarop de artikelen 19, 24 en 25 van de Wet persoonsregistraties niet van toepassing zijn" (Besluit genormeerde vrijstelling, Stb. 1990, 16) wijst de persoonsregistraties aan ten aanzien waarvan geen aanmeldingsplicht geldt.

Zoals wordt uiteengezet in de Nota van Toelichting bij het Besluit is de genormeerde vrijstelling "*bedoeld voor eenvoudige, typische doorsnee-registraties: persoonsregistraties die veel voorkomen en daardoor een zeker standaard-karakter hebben, die betrekkelijk eenvoudig van opzet zijn en waarvan het bestaan en de werking bij de geregistreerden doorgaans wel bekend is*" (Nota van Toelichting, Stb. 1990, 16, p. 19)

Deze persoonsregistraties worden opgesomd in de artikelen 2 tot 21 van het Besluit. Het gaat met name om:

- Administraties van leden of begunstigers
- Administraties van leden of begunstigers van kerkgenootschappen of andere genootschappen op geestelijke grondslag
- Abonnementsadministraties
- Personeelsadministraties
- Salarisadministraties
- Administraties betreffende aanspraken op uitkeringen in verband met de beëindiging van een dienstverband
- Administraties betreffende aanspraken op uitkeringen in verband met pensioen of vervroegde uittreding
- Boekhoudingen of daarmee gelijk te stellen administraties van debiteuren en crediteuren
- Administraties van afnemers en leveranciers
- Administraties van leerlingen en studenten
- Administraties van oud-leden, oud-personeelsleden, oud-leerlingen of oud-studenten
- Combinaties van persoonsregistraties
- Persoonsregistraties gehouden door een ander
- Administraties betreffende personen aan wie een vergunning, ontheffing of machtiging is verleend of die aan een meldingsplicht hebben voldaan

- Persoonsregistraties gehouden om daarin persoonsgegevens gedurende een wettelijk voorgeschreven termijn of ten hoogste vijf jaren te bewaren
- Persoonsregistraties met een archiefbestemming
- Persoonsregistraties gehouden door instellingen of diensten voor wetenschappelijk onderzoek of statistiek
- Persoonsregistraties ten dienste van het interne beheer van de organisatie van de houder
- Persoonsgegevens met voor communicatie benodigde gegevens

Ten aanzien van elk van de in het besluit geformuleerde type-omschrijvingen worden een aantal voorwaarden geformuleerd waaraan moet worden voldaan opdat de genormeerde vrijstelling ook daadwerkelijk van toepassing zou zijn. Zo worden voorwaarden geformuleerd met betrekking tot "de soorten van gegevens die in de registratie mogen worden opgenomen, de verstrekking van gegevens binnen de organisatie van de houder en de verstrekking van gegevens aan derden, de rechtstreekse toegang tot de registratie en de verwijdering van gegevens uit de registratie" (Nota van Toelichting, Stb., 16, p. 24).

b) Frankrijk : Artikel 17 van de wet van 6 januari 1978

7. De Franse wetgeving voorziet niet in de mogelijkheid tot vrijstelling van de aangifteplicht.

Artikel 17 van de wet nr 78-17 van 6 januari 1978 "relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés" bepaalt evenwel dat "pour les catégories les plus courantes de traitements à caractère public ou privé, qui ne comportent manifestement pas d'atteinte à la vie privée ou aux libertés, la commission nationale de l'informatique et des libertés établit des normes simplifiées (...)".

Voor de verwerkingen die aan deze vereenvoudigde normen beantwoorden, moet bij de Franse commissie slechts een aangifte worden gedaan waaruit blijkt dat de verwerking conform is met de erop toegepaste norm.

De Franse commissie beschikt terzake over een regelgevende bevoegdheid. Door het formuleren van de vereenvoudigde normen beschikt de commissie over de mogelijkheid om te anticiperen op wat in de praktijk voorkomt, en om aldus de praktijk te beïnvloeden.

Uit de statistieken door de CNIL ter beschikking gesteld aan de leden van de Commissie blijkt dat op 1 februari 1993 :

- in het totaal reeds 366.856 aangiften werden gedaan,
- waaronder 189.179 (51,6%) vereenvoudigde aangiften;
- door de CNIL reeds 36 normen werden ontwikkeld,
- waarvan de drie belangrijkste normen meer dan 70% van de beperkte aangiften vertegenwoordigen;

In de tabel hierna worden de belangrijkste normen hernomen met het procentueel aandeel van de aangiften dat zij vertegenwoordigen (stand van zaken op 1 februari 1993).

Titel van de vereenvoudigde norm (+ nummer) % aangiften

- Lonen en wedden privésector (voorheen personeelsbeheer privésector) (28+7) :	43,5 %
- Beheer van cliëntenbestanden (11) :	16,0 %
- Beheer van leveranciersbestanden (14) :	11,3 %
- Beheer van de kieslijsten van de gemeenten (24) :	4,0 %
- Lonen en wedden territoriale eenheden (5) :	2,9 %
- Beheer van middelbare scholen (privé en publiek) (29):	2,3 %
- Personeelsbeheer territoriale eenheden (6) :	2,3 %
- Adresbestanden voor informatieverstrekking (15):	2,3 %
- Beheer van verzekeringscontracten (16):	1,8 %
- Lonen en wedden personeel publieke sector (3):	1,5 %
- Ledenbeheer van verenigingen zonder winstgevend doel (23):	1,5 %

8. De Commissie stelt vast dat :

- de Nederlandse wetgever, hoewel hij de notie "persoonsregistratie" hanteert, door het formuleren van bijkomende vereisten, het zwaartepunt van de vrijstellingenregeling verschuift naar de notie van "verwerking".
- het Nederlandse systeem van genormeerde vrijstellingen en het Franse systeem van vereenvoudigde conformiteitsverklaringen in grote lijnen dezelfde types van verwerkingen beogen. In beide gevallen gaat het om algemeen voorkomende verwerkingen van persoonsgegevens, voor zover deze zich beperken tot de strikte noodzakelijkheden van de interne bedrijfsvoering.

B. Het criterium "kennelijk geen gevaar inhouden op het gebied van de schending van de persoonlijke levenssfeer"

9. Artikel 17, paragraaf 8 van de wet van 8 december 1992 vermeldt als criterium voor de vrijstelling van de aangifteplicht of voor het beperken van de aangifte het "kennelijk geen gevaar inhouden op het gebied van de schending van de persoonlijke levenssfeer".

De Belgische wetgever liet zich daarbij inspireren door de Franse wetgever. In artikel 17 van de Franse wet nr. 78-17 van 6 januari 1978 wordt een gelijkaardig criterium vooropgesteld, namelijk: "qui ne comportent manifestement pas d'atteinte à la vie privée ou aux libertés".

10. Met betrekking tot het door de wetgever vooropgestelde criterium kunnen verschillende risicobronnen worden onderscheiden. Bij de evaluatie moet met name met volgende vragen rekening gehouden worden:

- 1° Houdt de finaliteit van de verwerking zelf een risico in ?
- 2° Zijn de gebruikte gegevens van die aard dat het gebruik ervan op zich een risico inhoudt ?
- 3° Worden de gegevens aan derden doorgegeven ?
- 4° Worden de gegevens langdurig opgeslagen ?

Slechts in zoverre voor al deze punten voldoende waarborgen bestaan, kan worden besloten dat de verwerking "kennelijk geen gevaar inhoudt op het gebied van de schending van de persoonlijke levenssfeer".

IV. INHOUD VAN DE TE ONTWERPEN REGELING :

A. Onderzoek van de ingediende suggesties

11. In het totaal werden 16 verzoekschriften ingediend met voorstellen in verband met de vrijstelling of beperking van de aangifte. Voor het grootste deel gaan deze uit van beroepsorganisaties die een bepaalde sector vertegenwoordigen.

Vrijstellingen werden gevraagd voor de hiernavolgende types van verwerkingen van persoonsgegevens.

- Personeelsbeheer (4X)
- Cliëntenbeheer (5X)
- Leveranciersbeheer (1X)
- Verzekeringscontractenbeheer (1X)
- Rechthebbendenbeheer (1X)
- Beheer van leden en begunstigers (3X)
- Beheer van adresbestanden voor mailings (2X)
- Commercialisatie van persoonsinformatie (1X)
- Opvolgen van winkeldieven (1X)

12. De Commissie stelt vast dat de argumenten die worden ingeroepen om de voorstellen te verantwoorden niet steeds ter zake zijn : het feit dat men handelt volgens een deontologische code, dat men enkel objectieve informatie gebruikt, dat men zich beperkt tot wettelijk verplichte handelingen, dat men strikte veiligheidsnormen hanteert. Hieruit mag blijken dat de aangifteplicht ten onrechte wordt gezien als een sanctie die enkel gerechtvaardigd is in geval van dubieuze praktijken.

Ook wordt aangevoerd dat de aangifte zware administratieve en financiële lasten met zich meebrengt.

13. Verder stelt de Commissie vast dat de verwerkingen ten aanzien waarvan om vrijstelling wordt verzocht grotendeels deze zijn die in de buurlanden van een maatregel van vrijstelling van aangifte of vereenvoudigde aangifte genieten. Het gaat met name om de verwerkingen "personeelsbeheer", "cliëntenbeheer" en "leveranciersbeheer", "beheer van leden en begunstigers", en mits bepaalde beperkingen "beheer van adresbestanden voor mailings". Deze laatste twee types van verwerkingen, "commercialisatie van persoonsinformatie" en "opvolgen van winkeldieven" genieten noch in Nederland, noch in Frankrijk van een regime van vrijstelling van aangifte of beperkte aangifte.

B. Voorstellen van de Commissie

1° Wat betreft de vrijstelling van de aangifteplicht en de beperkte aangifte

14. Volgens de Memorie van toelichting bij de wet van 8 december 1992 is het openbaar register in de eerste plaats bestemd om aan de betrokkenen de mogelijkheid te bieden om alle noodzakelijke elementen terug te vinden voor de uitoefening van hun rechten. Meer algemeen, zou het openbaar register eveneens moeten toelaten om een overzicht te krijgen van het gebruik dat van deze persoonsgegevens in België wordt gemaakt. (Gedr. St., Kamer, 1990-91, nr. 1610/1).

De Commissie is van oordeel dat, teneinde beide doelstellingen te verwezenlijken het noodzakelijk is dat het openbaar register een zo volledig mogelijke weergave biedt van de bestaande geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens. Daarom meent de Commissie dat er geen vrijstellingen kunnen worden verleend ten aanzien van bepaalde types van geautomatiseerde verwerkingen.

2° Aangifteformulier

15. De Commissie heeft voor de aangifte van de geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens een aangifteformulier opgesteld. Dit formulier, dat beschikbaar is als papierdocument en onder elektronische vorm, bestaat uit twee delen : deel I betreft de identificatie van de houder van het bestand die aangifte doet, deel II betreft de beschrijving van de geautomatiseerde verwerking(en).

3° Standaard aangifte

16. Teneinde een evenwicht te bewerkstelligen tussen enerzijds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, anderzijds de administratieve lasten die de aangifteplicht met zich meebrengt, acht de Commissie het aangewezen om een systeem van "standaard aangiften" te voorzien. Met een dergelijk systeem wordt ernaar gestreefd om het administratieve werk, zowel van de Commissie als van de houders van een bestand, te verminderen.

Onder "standaard aangifte" verstaat de Commissie een volledige, doch gedeeltelijk voorgevulde aangifte. Standaard aangiften zijn bedoeld voor vaak voorkomende typeverwerkingen waarmee een groot aantal houders van bestanden worden geconfronteerd.

Voor dergelijke veel voorkomende verwerkingen, is het aan de sociale secretariaten en aan de vertegenwoordigers van beroepsverenigingen of sectoren toegelaten om het deel II van het aangifteformulier van de Commissie in te vullen, en de Commissie te verzoeken om dit te laten registreren als standaard aangifte. De Commissie kent hieraan een referentienummer toe.

Als vaak voorkomende verwerkingen die het voorwerp kunnen uitmaken van standaard aangiften kunnen geciteerd worden :

- Personeelsbeheer : het verzamelen en verwerken van informatie over personen die in dienst zijn van een bedrijf of organisatie of waarvan men de indienstneming overweegt, voor zover die informatie dienstig is om tot aanwerving te kunnen overgaan, om het loon en andere vergoedingen te bepalen en uit te betalen.
- Cliëntenbeheer : het beheer van bestellingen, leveringen en facturatie van goederen of diensten aan personen.
- Leveranciersbeheer : het beheer van bestellingen, leveringen en betalingen van goederen en diensten vanwege personen.

- Leden en begunstigersbeheer : de administratie van de leden en/of de begunstigers van een organisatie zonder winstoogmerk of een stichting. Deze administratie omvat het vaststellen en innen van lidgelden en giften, het registreren van de deelname aan activiteiten van de organisatie en het statuut van het lid in de organisatie, het verzenden van informatie aan leden of begunstigers en alle handelingen die passen binnen de doelstellingen van de organisatie zoals die gekend zijn door de leden.

17. De houder van een bestand die dit wenst kan in deel S van het aangifteformulier verwijzen naar het referentienummer van één of meerdere standaardangiften. Ingevolge een dergelijke verwijzing wordt de houder van het bestand vrijgesteld van het invullen van deel II van het aangifteformulier voor wat betreft de verwerking waarop het referentienummer van de standaardangifte betrekking heeft.

18. De houder van een bestand die van deze mogelijkheid gebruik maakt, dient in het deel S van het aangifteformulier uitdrukkelijk te bevestigen dat de beschrijving van de standaardangifte waarnaar hij verwijst, overeenstemt met de kenmerken van het bestand waarvan hij aangifte doet. Te dien einde werd in het deel S van het aangifteformulier van de Commissie een passende formulering voorzien.

De verwijzing naar een standaardangifte ontslaat de houder van een bestand dus geenszins van zijn verantwoordelijkheid voor wat betreft de juistheid en de volledigheid van zijn aangifte.

19. Tenslotte wenst de Commissie de aandacht te vestigen op het feit dat de toekenning van een registratienummer aan een standaardangifte, ongeacht of deze werd uitgewerkt door de vertegenwoordigers van een beroepsvereniging of sector, of door de Commissie zelf, op zich geen waarborgen biedt met betrekking tot het rechtmatig karakter van de standaardangifte. In dit verband dient erop gewezen te worden dat de Belgische commissie, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Franse commissie, niet beschikt over een regelgevende bevoegdheid. Zij dient daarentegen op grond van de gangbare praktijk vast te stellen of aan het wettelijk criterium van artikel 17 van de wet van 8 december 1992 is voldaan. Gezien deze beoordeling "a posteriori", komen aan de standaardangiften niet meer waarborgen toe dan aan de klassieke aangiften. Teneinde iedere onduidelijkheid hieromtrent uit te sluiten, dringt de Commissie erop aan dat terzake een bepaling wordt opgenomen in het koninklijk besluit.

4° Verplichtend karakter van het aangifteformulier

20. Er werd reeds op gewezen dat de Commissie een aangifteformulier ter beschikking zal stellen van de houders van een bestand. Dit zal gebeuren met het oog op het waarborgen van een minimum aan uniformiteit van de aangiften. Het gebruik door de houders van een bestand van dit aangifteformulier zal de administratieve lasten die gepaard gaan met de verwerking door de Commissie van de aangiften in aanzienlijke mate verlichten. Bovendien zal de uniformiteit van de aangifte de mogelijkheid van een snelle en systematische raadpleging van het openbaar register ten goede komen. In dit opzicht dient er op gewezen te worden dat volgens de Memorie van Toelichting het openbaar register aan het publiek zou moeten toelaten, via een controle door de pers bijvoorbeeld, om een overzicht te krijgen van het gebruik dat van deze persoonsgegevens in België wordt gemaakt. De aanwezigheid van aangiften die in vorm afwijken van het aangifteformulier van de Commissie, dreigt het bekomen van een dergelijk overzicht, zonet onmogelijk, dan toch zeer moeilijk te maken.

Om deze redenen, dringt de Commissie erop aan dat, hetzij op grond van een koninklijk besluit genomen in uitvoering van de wet van 8 december 1992, hetzij op grond van een wetswijziging, het aangifteformulier van de Commissie ten spoedigste verplichtend zou worden gesteld.

5° Bedrag van de bijdrage

21. Op grond van artikel 17, paragraaf 9 komt het aan de Koning toe om het bedrag van de bijdrage van de houder van het bestand vast te stellen. "De Koning", zo wordt bepaald, "stelt het bedrag van deze bijdrage, die tienduizend frank niet mag overschrijden, vast op grond van de aard van de aangifte en van de belangrijkheid van de opgegeven verwerking".

In afwachting dat het aangifteformulier verplichtend wordt gesteld, acht de Commissie het aangewezen dat de Koning van de gelegenheid, geboden door artikel 17, paragraaf 8, gebruik zou maken om een belangrijk verschil in bijdrage te voorzien voor de aangiften waarvoor het aangifteformulier van de Commissie wordt gebruikt.

De Commissie wijst er bovendien op dat de aangifteformulieren in elektronische vorm ter beschikking zullen worden gesteld van de houders van een bestand. De administratieve lasten die gepaard gaan met de verwerking van aangifteformulieren onder elektronische vorm zijn aanzienlijk lichter. Teneinde ook het gebruik van het aangifteformulier onder elektronische vorm aan te moedigen, dringt de Commissie erop aan dat de Koning hiervoor een bijkomende vermindering van de bijdrage zou vaststellen.

Het bedrag van de vermindering voor het gebruik van het aangifteformulier dient het bedrag van deze bijkomende vermindering evenwel in ruime mate te overtreffen.

Voor het overige is de Commissie van oordeel dat de Koning, bij het vaststellen van de verschillende bedragen voor de aangiften, zich in de eerste plaats moet laten leiden door de bekommernis om de strikte naleving van de wet van 8 december 1992 in het algemeen, en om de naleving van de aangifteplicht in het bijzonder. Volgens de Commissie is het inderdaad gerechtvaardigd om te veronderstellen dat het opleggen van hoge bijdragen in het bijzonder de houders van meerdere bestanden zou kunnen ontmoedigen bij de naleving van de wet.

De secretaris,

de voorzitter,

J. PAUL.

P. THOMAS.