

ADVIES Nr 11 / 95 van 9 mei 1995

O. ref. : A / 94 / 007

BETREFT : Artikel 13 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 de artikelen 13 en 29,

Gelet op het verslag van de heer B. DE SCHUTTER,

Brengt op 9 mei 1995, uit eigen beweging, het volgende advies uit:

I. VOORWERP VAN HET ADVIES :

1. Het voorliggend advies beoogt aan de Minister van Justitie enkele krachtlijnen voor te stellen in verband met de modaliteiten voor de uitoefening van de zogenaamde rechten van "onrechtstreekse" toegang en verbetering bedoeld in artikel 13 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna, de wet van 8 december 1992).

II. WETTELIJK KADER :

2. Artikel 13 van de wet van 8 december 1992 voorziet in de uitoefening van rechten van "onrechtstreekse" toegang en verbetering via de tussenkomst van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, voor de verwerkingen die onttrokken zijn aan de toepassing van de artikelen 4, 9, 10 en 12.

Het betreft verwerkingen van persoonsgegevens :

- beheerd door openbare overheden met het oog op de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke politie (artikel 13, eerste lid, 1°, jo., artikel 11, 2°);
- beheerd door de politiediensten bedoeld in artikel 3 van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten, met het oog op de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke politie (artikel 13, eerste lid, 1°, jo., artikel 11, 3°). Artikel 3 van de wet van 18 juli 1991 verstaat onder politiediensten, *"naast de gemeente politie, de gerechtelijke politie, politie bij de parketten en de rijkswacht, de diensten die ressorteren onder openbare overheden en instellingen van openbaar nut, waarvan de leden met de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie zijn bekleed"*;
- beheerd, met het oog op de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke politie, door andere openbare overheden die aangewezen zijn bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 13, eerste lid, 1°, jo., artikel 11, 4°), zijnde op dit ogenblik de zogenaamde sociale inspecteurs (koninklijk besluit van 12 augustus 1993) ⁽¹⁾;
- noodzakelijk geworden ten gevolge van de toepassing van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (artikel 13, eerste lid, 1°, jo., artikel 11, 5°);
- beheerd door het Bestuur Veiligheid van de Staat van het Ministerie van Justitie (artikel 13, eerste lid, 2°);
- beheerd door de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van het Ministerie van Landsverdediging (artikel 13, eerste lid, 2°).

¹ Koninklijk Besluit van 12 augustus 1993 ter uitvoering van artikel 11, 4° van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Beide laatste categorieën worden bovendien ook onttrokken aan een reeks andere bepalingen van de wet van 8 december 1992.

3. Als enige bijzondere voorwaarde stelt artikel 13 dat de verzoeker zijn identiteit bekend moet maken.

Verder garandeert de wet dat de uitoefening van het recht kosteloos is. De bepaling van de wijze waarop de in artikel 13 bedoelde rechten worden uitgeoefend, wordt overgelaten aan de Koning, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bij een in Ministerraad overlegd besluit.

4. De beweegredenen die de wetgever ertoe aangezet hebben om voor deze vorm van controle te opteren zijn het bereiken van een billijk evenwicht tussen, enerzijds de gewettigde rechten van iedere persoon en, anderzijds de noodzaak van opsporing en vervolging van overtredingen, alsmede van het voorkomen van inbreuken op de veiligheid van de Staat (Memorie van Toelichting, Parl. St., Kamer, 1990-91, nr. 1610/1, blz. 18-19).

III. NORMATIEF EN RECHTSVERGELIJKEND KADER :

5. Het bij artikel 13 ingerichte systeem leunt sterk aan bij dit bepaald in de Franse wet (loi N° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés), die in haar artikel 39 stelt :

"En ce qui concerne les traitements intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique, la demande est adressée à la Commission (nationale de l'informatique et des libertés) qui désigne l'un de ses membres appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'Etat, à la Cour de cassation ou à la Cour des comptes pour mener toutes investigations utiles et faire procéder aux modifications nécessaires. Celui-ci peut se faire assister d'un agent de la commission.

Il est notifié au requérant qu'il a été procédé aux vérifications."

In het Franse systeem moeten de aanvragen schriftelijk ingediend worden, met vermelding van de identificatiegegevens van de aanvrager (naam, voornaam, adres, geboortedatum, eventueel vroegere adressen, en **zo mogelijk** de motieven van het verzoek). Verder worden geen vormvereisten gesteld. Ook wordt geen enkel onderscheid gemaakt tussen politiegegevens en gerechtelijke gegevens. De behandeling van het verzoek is aan geen termijn gebonden.

In de praktijk blijkt dat de automatisering van de bestanden meestal beperkt is tot de referentietabellen (indexen) en dat de inhoudelijke gegevens praktisch alleen onder de vorm van een manueel dossier beschikbaar zijn. Deze worden dan via hiërarchische weg overgemaakt aan de Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) in Parijs voor verdere afhandeling. In een normaal werkjaar worden 200 tot 300 aanvragen ontvangen.

Een bijzondere procedure geldt voor de bestanden van de zogenaamde "Services de Renseignements généraux" (décret 91-1051 du 14 octobre 1991) ⁽²⁾, waarbij, in gevallen waarin de informatie over de betrokkene de staatsveiligheid, de landsverdediging of de openbare veiligheid niet in het gedrang brengt, en mits akkoord van de Minister van Binnenlandse Zaken, de gegevens zelf medegedeeld kunnen worden aan de betrokkene, dit in afwijking van het voornoemde artikel 39, tweede lid.

6. In tegenstelling tot de keuze die door de Belgische wetgever is gemaakt in artikel 13 van de wet van 8 december 1992, voorziet de Nederlandse **Wet Politieregisters** van 21 juni 1990 in de rechtstreekse consultatie door de burger (artikel 20), behalve wanneer de goede uitvoering van de politietaak of gewichtige belangen van derden in het gedrang komen (artikel 21). Bij de inzage mag de betrokkene of zijn raadsman notities nemen. Er wordt evenwel geen afschrift van enige informatie bezorgd.

Een vergelijkbare aanpak geldt in de Duitse Bondsrepubliek.

7. Belangrijk in deze aangelegenheid zijn de bepalingen opgenomen in de **Aanbeveling R (87) 15** van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over het gebruik van persoonsgegevens op het terrein van de politie.

Onder beginsel 6 (Openbaarheid, recht van toegang tot politiebestanden, recht op verbetering en beroep) wordt o.a. bepaald :

"6.2. Een betrokken persoon dient in staat te worden gesteld met redelijke tussenpozen en zonder overmatige vertraging toegang te krijgen tot een politiebestand, in overeenstemming met de regels van het interne recht.

6.3. 1. Een betrokken persoon dient in voorkomend geval verbetering te kunnen verkrijgen van gegevens over hem welke in een bestand voorkomen.

(...)

6.4. De uitoefening van het recht van toegang, verbetering en verwijdering mag slechts worden beperkt voor zover die beperking onontbeerlijk is voor de uitoefening van de wettelijke taak van de politie of nodig is voor de bescherming van de betrokken persoon of de rechten en vrijheden van anderen.

In het belang van de betrokken persoon kan de wet voor concrete gevallen schriftelijke afgifte van gegevens verbieden.

6.5. Weigering of beperking van deze rechten dient schriftelijk met redenen te worden omkleed. Weigering redenen op te geven is slechts toegestaan voor zover dit onontbeerlijk is voor de uitoefening van de wettelijke politietaak of nodig is voor de bescherming van rechten en vrijheden van anderen.

² Décret 91-1051 du 14 octobre 1991 portant application aux fichiers informatisés, manuels ou mécanographiques gérés par les services de renseignements généraux des dispositions de l'article 31, alinéa 3 de la loi n° 78/17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

6.6. Een betrokken persoon aan wie toegang wordt geweigerd moet in beroep kunnen gaan bij het toezichtsorgaan of bij een andere onafhankelijke instantie, welke zich ervan vergewist of de weigering gegrond is." (Eigen vertaling)

8. Deze aanbevelingen liggen in de lijn zowel van het beginsel van individuele inspraak van de OESO-Richtlijnen voor de bescherming van het privéleven en grensoverschrijdend verkeer van persoonsgegevens (1980), als van het Europees Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (1981). Artikel 9 van het Verdrag laat uitzonderingen op het individuele inspraakrecht uitzonderlijk toe doch maakt zulke afwijking wel afhankelijk van bepaalde voorwaarden :

"2. Van het in de artikelen 5, 6 en 8 van dit Verdrag bepaalde kan worden afgeweken, indien de wet van de (verdragsluitende) Partij in een dergelijke afwijking voorziet en het hier een maatregel betreft die in een democratische samenleving noodzakelijk is ten behoeve van :

- a) de bescherming van de veiligheid van de Staat, de openbare veiligheid, de geldelijke belangen van de Staat of de bestrijding van strafbare feiten;
- b) de bescherming van de betrokkene en van de rechten en vrijheden van anderen".

9. Uit het voorgaande mag blijken dat de onrechtstreekse toegang duidelijk een uitzonderingsregime uitmaakt, gebonden aan strikte, limitatieve voorwaarden, en dat de basisfilosofie van openheid naar de burger toe maximaal moet gegarandeerd worden.

Zo is het bijvoorbeeld opmerkelijk dat bij de controle op de gegevensverwerking in het hoofdkwartier van Interpol (Lyon), hoewel onderworpen aan het Franse regime van onrechtstreekse controle, door het eigen Interpol-privacyorgaan meestal wordt gestreefd naar een zo ruim mogelijke informatieverstrekking aan het individu, bv. door de verzoeker te verwijzen naar de bevoegde nationale overheid, toeleveraar van de gegevens.

IV. VOORGESTELDE MODALITEITEN :

10. De Commissie is van oordeel dat het te nemen koninklijk besluit zich moet beperken tot het vastleggen van de modaliteiten van onrechtstreekse controle naar de burger toe. De interne organisatie van de wijze waarop de controle door de Commissie bij de onderscheiden instanties zal verlopen, maakt best het voorwerp uit van onderling overleg tussen de betrokken partijen. Zij kunnen trouwens per dienst verschillen vertonen op het stuk van technische modaliteiten, dienstnoodwendigheden, organisatieaspecten, enz...

Bij de controle van gerechtelijke gegevens moet er bovendien over gewaakt worden niet te interfereren met de onafhankelijkheid van het gerecht in de uitoefening van zijn opdracht.

11. **Wie** kan een aanvraag richten ? De wet stelt "eenieder". Uitgegaan wordt uiteraard van de beperking dat het recht van toegang en verbetering slechts betrekking heeft op **eigen gegevens**. Dit mag evenwel niet beletten dat ook de wettelijke vertegenwoordiger (bijv. een voogd) of een raadsman de aanvraag kan indienen.

12. Welke **elementen** moeten medegedeeld worden ?

De elementaire gegevens voor de identificatie van het individu zijn volgens de Commissie de familienaam, de voorna(a)m(en), het volledig adres, de geboortedatum en -plaats en het geslacht.

Een zo precies mogelijke identificatie van de betwiste verwerking lijkt onontbeerlijk. Er zou aan gedacht kunnen worden de verzoeker te verplichten de informatie te vermelden opgenomen in het register waarvan sprake in artikel 18 van de wet van 8 december 1992, met vermelding van het identificatienummer. De Commissie meent deze optie evenwel niet te moeten voorstellen. Niet alleen vallen de verwerkingen van Staats- en Militaire Veiligheid buiten de registratie in het register (artikel 3, 3), maar ook moet rekening gehouden worden met de feitelijke verwachting dat de volledige registratie van alle mogelijke betrokken verwerkingen nog geruime tijd kan vergen. Bovendien legt een dergelijke verplichting een bezwarende last op aan de burger.

De vraag of de verzoeker ook de motieven, aanzet tot zijn verzoek, moet vermelden, stelt zich in dezelfde termen. Kan vrede genomen worden met "verdenkingen" of "vermoedens", of moeten specifieke incidenten met precieze elementen geformuleerd worden ? Waar de Franse regeling een te open oplossing aanreikt (geen motieven), lijkt het aanvaardbaar de verzoeker aan te zetten tot het formuleren van "alle nuttige elementen die een gerichte zoeking toelaten", zoals aard van de betwiste gegevens, omstandigheden van of aanleiding tot kennisname van betwistbare gegevens, enz..., zonder dat de afwezigheid ervan automatisch tot een onontvankelijkheid van de aanvraag zou leiden. Bovendien moet de mogelijkheid aan de Commissie geboden worden om bijkomende informatie aan de verzoeker te vragen.

In geval van gemis van duidelijkheid nopens de geviseerde verwerking, of weigering van de verzoeker om die duidelijkheid te verstrekken, vindt de Commissie dat haar het recht moet voorbehouden worden te besluiten dat de verificatie onmogelijk is. Dit zou dan aan de betrokkene op gemotiveerde wijze bekendgemaakt worden.

13. Wat de **wijze** betreft waarop het verzoek dient te worden gericht tot de Commissie, kan het volstaan te bepalen dat de aanvragen schriftelijk ingediend moeten worden.

14. De Commissie stelt voor om geen voorzieningen op te nemen wat de **termijn** van afhandeling betreft. De redenen hiertoe liggen zowel in de noodzaak om bepaalde instanties in hun werking minimaal te hinderen door veelvuldige individuele verificaties te beperken en gegroepeerde consultaties te organiseren, als in de moeilijkheid dat bepaalde controles zullen moeten verricht worden op geografisch verspreide plaatsen en dus een verplaatsing zullen vergen, hetzij van één of meerdere leden van de Commissie, hetzij van het dossier naar de Commissie toe. Normale principes van behoorlijk bestuur en redelijkheid moeten een voldoende garantie geven aan het individu.

Het is in elk geval beter dat geen termijn bepaald wordt, zolang niet de nodige ervaring met de toepassing van het te regelen systeem is opgedaan.

Wel moet voorzien worden in de aflevering door de Commissie van een bewijs van ontvangst van het verzoek en dit binnen de vijf werkdagen.

Het recht van de Commissie om bijkomende informatie te vragen, zou ook best uitdrukkelijk erkend worden.

15. Wat de modaliteiten betreft van het antwoord, overeenkomstig artikel 13, derde lid, beperkt tot de melding dat de nodige verificaties werden verricht, stelt de Commissie voor dat dit schriftelijk gegeven zou worden.

16. De Commissie is zich ervan bewust dat veel van het uitwerken van de regels in verband met de onrechtstreekse controle zal afhangen van de feitelijke ervaring, op te doen bij elk van de betrokken instanties. Zij is dan ook van oordeel dat deze problematiek gereëvalueerd moet worden vóór het einde van 1997.

De secretaris,

De voorzitter,

J. PAUL.

P. THOMAS.