



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 12 / 93 van 22 september 1993

O. ref. : A / 017 / 93

BETREFT : Ontwerp van koninklijk besluit nr. 8 tot vaststelling van de doeleinden, de criteria en de voorwaarden van de toegestane verwerkingen van gegevens bedoeld in artikel 8 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 8 en 29 ;

Gelet op de op 2 juni 1993 en volgende aan de Commissie doorgegeven stukken voor de uitwerking van een voorafgaand en principiële advies enerzijds, en een definitief advies anderzijds ;

Gelet op de recapitulerende adviesaanvraag van de Minister van Justitie d.d. 21 september 1993;

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

Geeft op 22 september 1993 het volgende advies :

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Het aan de Commissie voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt uitvoering te geven aan artikel 8 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Volgens dit artikel kan de Koning de doeleinden vaststellen waarvoor de verwerking van gegevens van gerechtelijke of politieke aard (par. 1) is toegestaan, in bijzondere voorwaarden voorzien (par. 2) en de mogelijkheid verlenen tot verwerking van dergelijke gegevens onder bepaalde voorwaarden door natuurlijke personen, privaot- of publiekrechtelijke personen (par. 5).

II. ALGEMENE OPMERKING

2. Op 6 augustus 1993 gaf de Commissie een advies (nr. 08/93) over de verwerking van gevoelige gegevens in de zin van artikel 8 van de wet van 8 december 1992. In dat advies, gegeven na onderzoek van de suggesties die de houders van een bestand m.b.t. de toepassing van artikel 8 van de wet aan de Minister van Justitie hadden gedaan, stelde de Commissie een aantal krachtlijnen voor, welke aan een met toepassing van die bepaling te nemen koninklijk besluit ten grondslag zouden kunnen liggen.

Zoals in het Verslag aan de Koning bij het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wordt uiteengezet, is de uitwerking van dat besluit in ruime mate gesteund op de suggesties van de houders van een bestand en op het genoemde advies van de Commissie.

3. De Commissie stelt met genoeg vast dat bij de opstelling van het ontwerp terdege rekening werd gehouden met de opmerkingen en suggesties door haar geformuleerd in haar advies 08/93. De Commissie acht het niet nodig in dit advies opnieuw in te gaan op de verantwoording van de door haar geformuleerde suggesties en verwijst naar het advies 08/93, dat met het voorliggende advies in samenhang moet worden gelezen.

Op sommige punten neemt het voorliggend ontwerp een strengere houding aan dan die welke de Commissie gemeend had te moeten aanbevelen. Omdat de Commissie meent dat het niet tot haar taak behoort aan te dringen op een verlaging van het niveau van bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zal zij er zich van onthouden de desbetreffende aspecten van het ontwerp te bekritisieren. Dit geldt bv. voor de regeling i.v.m. de krachtens de wet vóór de inwerkingtreding van de wet van 8 december 1992 vastgestelde doeleinden (zie artikel 3, par. 2, 1E van het ontwerp) en voor de vaststelling van maatregelen welke de verwerkers van deze gegevens dienen te nemen (zie artikel 4 van het ontwerp).

Op andere punten wijkt het ontwerp af van het advies van de Commissie. Over deze punten wenst de Commissie in dit advies haar standpunt bekend te maken.

III. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP VAN KONINKLIJK BESLUIT

A. De algemene structuur van het ontwerp :

4. In het Verslag aan de Koning wordt de zienswijze van de Commissie bijgetreden betreffende de draagwijdte van de paragrafen 1, 2 en 5 van artikel 8, nl. het feit dat par. 1 gericht is op verwerkingen door openbare overheden in de uitoefening van hun taken van administratieve en gerechtelijke polities, terwijl par. 5 zich richt naar verwerkingen in de privésector en de overheidsorganismen andere dan diegene belast met taken van politieke of gerechtelijke aard. Via par. 2 tenslotte kunnen bijkomende bepalingen voor beide sectoren worden opgelegd. De structuur van het ontwerp beantwoordt echter niet volledig aan deze opsplitsing, door invoering van een derde categorie verwerkingen, nl. verwerkingen door privé instanties onder de voorwaarden van par. 1 en niet van par. 5 (artikel 2 - zie infra).

B. Artikelsgewijze bespreking :

5. **Artikel 1** voorziet in de toelating voor overheden en diensten belast met politieke opdrachten om de gerechtelijke en verwante gegevens te verwerken. Deze instanties worden gedefinieerd onder verwijzing naar artikel 11, 2E tot 5E van de wet van 8 december 1992, nl. openbare overheden met het oog op de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke politie, 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, andere openbare overheden aangewezen bij koninklijk besluit voor taken van bestuurlijke politie en overheden optredend in het kader van de wetgeving tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (wet van 11 januari 1993). De formulering van artikel 1 ("kunnen de gegevens bedoeld in artikel 8 verwerken") kan de indruk wekken dat hierdoor toelating verleend wordt om alle gegevens opgenomen in de 16 categorieën van artikel 8, par. 1 te verwerken, daar waar in geen enkele mate afbreuk kan worden gedaan aan de toepasselijkheid van de overige bepalingen van de wet van 8 december 1992, en in het bijzonder van artikel 5, het finaliteitsbeginsel, dat de verwerkingen onderwerpt aan duidelijk omschreven en wettige doeleinden en de toelaatbare gegevens dan ook beperkt tot diegene die toereikend, terzake dienend en niet overmatig zijn (advies 08/93, par. 6). Zo mag bv. de toelating verleend onder art. 11, 4E aan de zgn. "sociale inspecteurs" om verwerkingen te verrichten in het kader van hun opdrachten van bestuurlijke politie (KB 12 augustus 1993) niet leiden tot een mogelijkheid niet-pertinente of onevenredige gegevens te verwerken. De Commissie stelt dan ook voor in artikel 1 te spreken over "gegevens bedoeld in artikel 8" i.p.v. over de gegevens en in het Verslag aan de Koning de koppeling met het doelmatigheidsprincipe van artikel 5 nogmaals te benadrukken.

6. **Artikel 1, par. 2** beoogt de mededeling van gegevens in het grensoverschrijdend verkeer door overheden en diensten bedoeld in art. 1, par. 1 aan politiediensten van andere Staten, hetzij op grond van verdragsrechtelijke verplichtingen, hetzij op basis van een intergouvernamenteel akkoord of via een internationale organisatie voor politiesamenwerking. In deze laatste gevallen worden bijkomende voorwaarden voorzien, wanneer de bestemming een land is dat geen equivalente bescherming biedt (beperking van de toegestane verwerkingen, de absolute noodzaak, de ernst van de feiten). De afwezigheid van enige verdragsrechtelijke regeling van rechten en plichten van de betrokken Partijstaten en/of organisaties wettigt voorzeker de eis voor beperkende voorwaarden.

Het gaat hem immers om organisaties of structuren die hun basis vinden in politieke of beleidsengagementen van de overheid zonder dat daartoe een verdragsrechtelijke regeling is uitgewerkt. Men denke aan de TREVI-akkoorden op het vlak van de Europese politieke en justitiële samenwerking en Interpol op mondiaal vlak.

Op dit ogenblik valt zelfs de Schengen structuur onder deze bepalingen wegens het uitblijven van de publikatie van de goedkeuringswetten van het verdrag en de aanvullende overeenkomst.

Deze gebrekkige juridische fundering moet worden gezien in het licht van art. 8 EVRM, dat in de eerbiediging van het privéleven voorziet en alleen afwijkingen mogelijk maakt bij wet o.a. voor redenen van openbare veiligheid. De aspecten kennis, duidelijkheid en toegankelijkheid van de uitzonderingsnormen worden hierdoor benadrukt. De Commissie is dan ook van oordeel dat moet worden gestreeft naar een duidelijke en meer transparante rechtsbasis voor de betrokken instanties, dringt aan op een verdragsrechtelijk regeling in een nabije toekomst en steunt hierin de overwegingen die de overheid in die richting zou hebben.

Een efficiënte bescherming van onze maatschappij, ook tegenover de stijgende grensoverschrijdende criminaliteit, noodzaakt niettemin het vooropgestelde internationaal gegevensverkeer. Gezien echter het beperkt aantal instanties (in hoofdzake TREVI en Interpol) en de specificiteit van elk van die organisaties (de ene met een beperkt aantal landen die reeds een privacy-kultuur bezitten, de andere met zeer uitgebreide samenstelling en een groot aantal partners zonder privacybescherming) stelt de Commissie de optie voor in afzonderlijke besluiten per organisatie het grensoverschrijdend verkeer te regelen, teneinde de voorwaarden en beperkingen precies te kunnen aflijnen. Mocht deze zienswijze niet worden bijgetreden, is de Commissie wel van oordeel dat

- 1) de vraag wie of welke instantie zich moet uitspreken over de al dan niet aanwezigheid van een gelijkwaardige bescherming (en niet van dezelfde zoals in de Nederlandstalige versie) moet beantwoord worden
- 2) ook de categorieën 10E (gratiebesluiten, uitwissing van veroordelingen, herstel in eer en rechten) en 14E (opschorting van de uitspraak van een veroordeling) moeten worden opgenomen, daar deze gegevens in het voordeel van de betrokkene kunnen spelen.

7. **Artikel 2** betreft specifieke verwerkingen die eigenlijk onder par. 5 ressorteren, maar onder het regime van artikel 1 geplaatst worden omdat "het moeilijk, onmogelijk, illusoir of inopportuun zou zijn dat de betrokken persoon voor de aanvang van de verwerking daarvan in kennis wordt gesteld". Het betreft verwerkingen door verenigingen of instellingen die de rechten van de mens verdedigen, of de behandeling van parafieren verzekeren, verwerkingen van rechtspraakverzamelingen, de werkzaamheden van privé-detectives en de bewakings- en beveiligingsondernemingen, en de verwerking van gegevens betreffende zgn. publieke figuren. De Commissie kan in principe het uitgangspunt van deze redenering aanvaarden : er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij van de voorafgaande kennisgeving afgezien moet kunnen worden. Deze afwijking van één van de essentiële voorwaarden van par. 5 van artikel 8 moet echter uitzonderlijk en strikt gemotiveerd zijn en restrictief geïnterpreteerd worden.

8. Par. 1 van artikel 2 van onderhavig besluit betreft de "verwerking van gegevens" -en dus niet van "de" gegevens- (de Franse tekst is echter niet overeenstemmend) door verenigingen of instellingen waarvan het statutaire doel bestaat in de verdediging en de bevordering van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Niet opgenomen in het advies 08/93 van de Commissie, onderschrijft zij niettemin deze bepaling die van belang kan zijn in het waarborgen van de essentiële rechten en vrijheden. De uitsluiting van feitelijke verenigingen om misbruiken te vermijden kan eveneens onderschreven worden.

De Commissie suggereert echter, evenzeer om misbruiken te vermijden, de toelating te beperken tot verenigingen waarvan het doel "hoofdzakelijk" bestaat in de verdediging van de rechten van de mens, voor zover dat voor dat doel noodzakelijk is, "en de gegevens enkel voor dat doel worden verwerkt". Zij meent dat een dergelijke precisering in de tekst van artikel 2, par. 1 opgenomen moet worden.

9. Par. 2 behelst de verenigingen met rechtspersoonlijkheid of instellingen van openbaar nut die de behandeling van parafielen als statutaire doelstelling hebben en van overheidswege daartoe gesubsidieerd worden. In haar advies 08/93 had de Commissie deze mogelijkheid ook aanbevolen, maar wel onder het regime van par. 5 van art. 8, nl. met kennisgeving aan de betrokkene. Hoe lofwaardig de oogmerken van bedoelde verenigingen of instellingen ook mogen zijn, de Commissie acht het risico voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen te groot om zonder meer in de bedoelde toelating te voorzien. De Commissie oordeelt dan ook dat dergelijke verwerkingen moeten ressorteren onder de bepalingen van art. 3, par. 2, 4E van dit besluit, i.e. met voorafgaande kennisgeving, en dit overeenkomstig punt 15 van haar advies 08/93. Bovendien verwijst de Commissie naar haar standpunt inzake de verwerking van gegevens i.v.m. verdenking en betrokkenheid (punt 18, advies 08/93) en stelt zij de schrapping van het 2E voor.

10. Wat de verwerking van nominatief vermelde gegevens voor het opmaken van staten van rechtspraak betreft, (art. 2, 3E) stemt de idee overeen met de opvatting van de Commissie (punt 23, advies 08/93). De Commissie is echter wel van oordeel dat de toegestane categorieën te uitgebreid zijn en dat uitgegaan moet worden van de in de rechtspraak gangbare collecties van rechtspraak, zodat de categorie 1E (voorgelegde geschillen) geschrapt zou moeten worden.

11. Art. 2, 4E betreft de verwerking van gegevens door privé detectives, die een wettelijke vergunning tot uitoefening van het beroep verkregen hebben en dit voor een beperkt aantal activiteiten (verdwenen personen of goederen, bedrijfsspionage, bewijsmateriaal in conflicten tussen personen gebonden aan een strafbaar feit). De strikte aflijning van de mogelijke verwerkingen, nog te beperken door het algemeen principe van artikel 5 van de wet, wordt door de Commissie onderschreven. De vermelding in het Verslag aan de Koning dat de beperking "wenselijk (is) gebleken en de categorieën van gegevens die kunnen worden verwerkt" geeft opnieuw de indruk dat hierdoor de toetsing aan artikel 5 niet langer meer per specifiek geval moet geschieden en geen verdere inperking moet worden gerespecteerd tegenover het pertinentiebeginsel. Een verduidelijking is hier wenselijk. De Commissie wijst erop dat het ontwerp alleen de verwerking van dergelijke gegevens behelst en in geen enkel opzicht enige wijziging kan brengen aan de wettelijke normen die vastgesteld zijn omtrent de openbaarheid of de wijze van mededeling of verkrijging van dergelijke gegevens.

Zij verwijst naar punt 19 van haar advies 08/93. De Commissie herhaalt bovendien haar bezwaren tegen de verwerking van gegevens inzake verdenking van of betrokkenheid bij misdrijven (art. 8, par. 1, 2E) (zie advies 08/93, punt 18). Haar bezwaren zijn des te sterker daar het hier gaat over personen die handelen in de privésector.

Zonder verdere specificering van het concept verdachte en betrokkene, oordeelt zij het 2E uit de machtiging te moeten schrappen.

12. Dezelfde opmerkingen gelden voor de bewakingsondernemingen, beveiligingsondernemingen en interne bewakingsdiensten met vergunning (art. 2, 5E).

13. Artikel 2, par. 6 betreft de verwerking van gegevens over personen met een

algemene bekendheid. Geen enkele beperking wordt hier voorzien, noch wat betreft de personen of instanties die de verwerking mogen doen, noch wat betreft de categorieën van verwerkbaar gegevens. Het begrip "algemene bekendheid" wordt bovendien niet afgelijnd. Zo zou een persoon, die -uiteeraard als gevolg van een gedraging of activiteit- verdacht wordt (terecht of ten onrechte) van een inbreuk, verwerkt kunnen worden. De Commissie verzet zich tegen deze bepaling.

Zij is van mening dat in deze zeer gevoelige sector de privacy van elk individu primeren moet. Wel kan overwogen worden verwerkingen in het kader van deze bepalingen toe te laten door de media, maar dit zou het voorwerp moeten uitmaken van een bijzondere regeling van verwerkingen door de media, waarvan de verwerking van gerechtelijke en politieke gegevens een onderdeel kan uitmaken.

14. **Artikel 3** van het ontwerp van koninklijk besluit behandelt de verwerkingen bedoeld door art. 8, par. 5 van de wet. Het refereert naar de algemene bepaling die de Commissie in haar verslag 08/93 (punt 12) vooropstelt. Het laat verwerkingen toe voor zover deze noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de in die bepaling genoemde oogmerken en houden de verplichting in van voorafgaande, schriftelijke mededeling aan de betrokkene, één maand voor de verwerking. Dit laatste stemt overeen met de wens van de Commissie (punt 24, advies 08/93).

Artikel 3, par. 2, 1E, betreft de noodzaak ter nakoming van een verplichting welke voortvloeit uit het volkenrecht, een wet, een decreet of een "beschikking" (lees : ordonnantie). Die bepaling maakt geen onderscheid tussen verplichtingen opgelegd "door" het volkenrecht enz. en die welke opgelegd worden "krachtens" het volkenrecht enz.

De Commissie interpreteert die bepaling aldus dat het volkenrecht, de wet, het decreet of de ordonnantie niet zelf in de verplichting moeten voorzien, welke slechts met verwerking van dergelijke gegevens kan worden nagekomen; als de verplichting evenwel (slechts) in een krachtens die normen genomen besluit voorkomt, moet er een voldoende nauw verband bestaan tussen die (afgeleide) verplichting en de objectieven van de hoofdnorm zelf, d.i. van het volkenrecht, de wet, het decreet of de ordonnantie. Dit laatste geldt, zoals in het Verslag aan de Koning wordt benadrukt, ongeacht of de verplichting vóór of na de inwerkingtreding van artikel 8 van de wet van 8 december 1992 in het leven geroepen is : ook voor de vroeger bepaalde verplichtingen zal dus nagegaan moeten worden of er een voldoende nauwe band met de objectieven van de hoofdnorm bestaat.

Artikel 3, par. 2, 2E, betreft de noodzaak ter nakoming van een verplichting, welke voortvloeit uit een vreemde wet, met name van een Staat die partij is bij het Europees Verdrag voor de bescherming van de personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, voor zover die Staat een bescherming biedt welke met die van de Belgische wet gelijkwaardig is. Mede gelet op artikel 12, lid 3, a, van het Verdrag, heeft de Commissie geen bezwaar tegen de voorgestelde bepaling. In de Nederlandse tekst zou "dezelfde" wellicht beter vervangen worden door "een gelijkwaardige".

De bepalingen van artikel 3, par. 2, 3E en 4E, stemmen overeen met een door de Commissie gedane suggestie en behoeven geen verdere commentaar. De Commissie acht het op zichzelf duidelijker het 3E en het 4E in één zin onder te brengen, zoals in het door haar gedane tekstvoorstel (punt 14, advies 08/93). Afzonderlijk bekeken lijkt het 4E immers weinig of niets toe te voegen aan het 3E.

Par. 3 draagt ook de goedkeuring van de Commissie weg. Zij voorziet in de schriftelijke toestemming en de mogelijkheid tot intrekking.

De Commissie benadrukt echter opnieuw dat het verkieslijk is in dit artikel over "gegevens" te spreken i.p.v. over "de gegevens", teneinde het finaliteitsbeginsel te benadrukken.

15. **Artikel 4** van het ontwerp bevat bijzondere voorwaarden welke bij de verwerking van gevoelige gegevens, van welke aard ook en op welke rechtsgrond ook, in acht genomen moeten

worden.

De Commissie meent dat het opleggen van die voorwaarden (beperking tot nominatief aangewezen personen; onderwerping aan een plicht tot vertrouwelijkheid) de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten goede komt. Zij heeft terzake geen verdere bemerkingen.

16. **Artikel 5** van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van dat besluit. Deze bepalingen vergen geen commentaar.

CONCLUSIE

17. Onder voorbehoud van de hiervoor gemaakte opmerkingen, i.h.b. onder de nrs 5, 6, 8, 9 en 13, brengt de Commissie een gunstig advies uit.

De secretaris,

De voorzitter,

J. PAUL.

P. THOMAS.