

## **ADVIES Nr 15 / 2000 van 24 mei 2000**

O. Ref. : 10 / A / 1999 / 023

**BETREFT : Ontwerpdecreet van de Waalse Gewestregering betreffende de openbare archieven**

---

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 artikel 29,

Gelet op de adviesaanvraag van de Minister van Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt van de Waalse Gewestregering van 3 juni 1999, ontvangen door de Commissie op 7 juni 1999,

Gelet op het verslag van de Voorzitter,

Brengt op 24 mei 2000 het volgend advies uit :

## I. VOORWERP VAN HET ADVIES

---

1. Bij schrijven van 3 juni 1999 verzoekt de Minister van Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt van de Waalse Gewestregering de Commissie een advies te geven over een ontwerpdecreet betreffende de openbare archieven.

Vanzelfsprekend zal de Commissie zich in het voorliggend advies beperken tot een beoordeling van het genoemde ontwerp vanuit het oogpunt van de persoonlijke levenssfeer.

## II. TOEPASSING VAN DE WET VAN 8 DECEMBER 1992 OP ARCHIEFBESCHIEDEN

---

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp voorziet in een regeling voor "archiefbescheiden". Onder deze term moet een geheel van bescheiden worden verstaan, welke, ongeacht hun datum, hun vorm en hun drager, opgesteld, ontvangen en in het algemeen bewaard worden door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon, voor zijn eigen behoeften of in de uitoefening van zijn activiteiten (artikel 1).

Niet alle archiefbescheiden vallen onder toepassing van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (<sup>1</sup>). Daarvoor is in de eerste plaats vereist dat ze "persoonsgegevens" bevatten, in de zin van artikel 1, § 5, van de wet (<sup>2</sup>). Voorts is vereist dat de erin vervatte persoonsgegevens hetzij een "bestand" vormen, in de zin van artikel 1, § 2, van de wet, d.i. "een geheel van persoonsgegevens, samengesteld en bewaard op een logisch gestructureerde wijze met het oog op een systematische raadpleging ervan", hetzij het voorwerp uitmaken van een geautomatiseerde verwerking in de zin van artikel 1, § 3 van de wet.

3. De vraag in hoeverre archiefbescheiden onder toepassing van de wet van 8 december 1992 vallen, kan niet in abstracto beantwoord worden. Alles hangt af van de concrete inhoud van de bescheiden, en van de wijze waarop de erin vervatte gegevens samengesteld en bewaard zijn. Het spreekt echter vanzelf dat archiefbescheiden in veel gevallen persoonsgegevens bevatten. Bovendien is het waarschijnlijk dat die gegevens dan op een logisch gestructureerde wijze samengesteld en bewaard worden, met het oog op een systematische raadpleging ervan. Volgens artikel 2 van het ontwerpdecreet moeten de archiefbescheiden 'en bon ordre' bewaard worden. De Commentaar verduidelijkt dat de archiefbescheiden vanaf hun ontstaan of ontvangst op een welbepaalde manier moeten geordend worden en dat deze ordening niet mag verloren gaan bij de verplaatsing of overbrenging ervan. In zoverre daarin persoonsgegevens voorkomen, beantwoordt een dergelijk archief aan de definitie van 'bestand' in de zin van artikel 1, § 2 van de wet. Waar de Commentaar vermeldt dat archiefbescheiden ook elektronische of machineleesbare gegevensbestanden kunnen zijn, gaat het om geautomatiseerde verwerkingen in de zin van artikel 1, § 3 van de wet.

---

<sup>1</sup> De wet van 8 december 1992 (WVP) is op verscheidene wezenlijke punten gewijzigd als gevolg van de goedkeuring van de wet van 11 december 1998. Cf. Wet van 11 december 1998 tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens, *B.S.*, 3 februari 1999 (Verder : NWVP). Deze wet is nog niet in werking getreden, maar het behoort tot de vaste rechtspraak van de Commissie om zoveel mogelijk te anticiperen op de aan de wet van 8 december 1992 aangebrachte wijzigingen. In voorliggend advies wordt gebruik gemaakt van de terminologie uit de wet van 8 december 1992 in de oorspronkelijke versie. Het begrip 'houder van het bestand' (art. 1, § 6 WVP) wordt omwille van de leesbaarheid ingeruild voor het meer aangepaste, doch identieke begrip "verantwoordelijke voor de verwerking" (art. 1, § 4 NWVP).

<sup>2</sup> Volgens artikel 1, § 5 van de wet van 8 december 1992 worden geacht "persoonsgegevens" te zijn, "de gegevens die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd".

De Commissie acht het niet nodig in het voorliggende advies precies de omstandigheden te bepalen waarin de wet van 8 december 1992 toepassing zal vinden. Zij zal er voor het verder onderzoek van het ontwerp van uitgaan dat een situatie voorhanden is, waarin die wet effectief van toepassing is.

### III. TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN VERVAT IN DE WET VAN 8 DECEMBER 1992

---

#### A. Bewaring van archiefbescheiden

4. Zoals de Commissie reeds heeft uiteengezet in haar advies nr. 02/95 van 20 februari 1995 over een voorstel van archiefwet van de heer Garcia, vindt het bewaren van archiefbestanden een wettig doel in de waarde van die bescheiden als informatiebron of als bewijsgegeven.

Het bewaren van archiefbescheiden is op zich dus verenigbaar met het finaliteitsbeginsel, gehuldigd in o.m. artikel 5 van de wet van 8 december 1992.

#### B. Openbaarheid van archiefbescheiden

5. In tegenstelling tot de ontwerpen en voorstellen van wet over de archiefbescheiden op federaal niveau <sup>(3)</sup>, bevat het ontwerpdecreet geen enkele bepaling over de openbaarheid van de archiefbescheiden die onder het ontwerpdecreet ressorteren. Dit heeft tot gevolg dat toepassing moet gemaakt worden van de regels vervat in de federale en gewestelijke wetgeving inzake openbaarheid bestuursdocumenten en van de regels vervat in de wet van 8 december 1992. Bij de toepassing van deze regels dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de archiefbescheiden van openbare overheden en deze van particulieren.

##### *Archiefbescheiden van openbare overheden*

6. Archiefbescheiden van de Waalse gewestelijke administratieve overheden vallen onder de openbaarheidsregeling van het Waals Gewestdecreet betreffende de openbaarheid van bestuur van 30 maart 1995 (artikel 1 Decreet) <sup>(4)</sup>.

Artikel 5 van dit decreet voorziet dat de aanvraag tot inzage, uitleg of mededeling in afschrift moet worden gericht aan de bevoegde gewestelijke administratieve overheid, ook wanneer deze het document in een archief heeft neergelegd.

Volgens artikel 6,§ 2,1° van het decreet moet de gewestelijke administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument weigeren wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, behalve in de bij de wet voorziene gevallen. Een zo'n bij wet voorziene uitzonderingsgrond treft men aan in artikel 6,§ 2, 1° van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur van 11 april 1994 <sup>(5)</sup>. Deze bepaling voorziet dat de vraag tot inzage, uitleg of mededeling in afschrift van dergelijk bestuursdocument mag worden ingewilligd wanneer de betrokken persoon hiermee heeft ingestemd.

---

<sup>3</sup> Zie advies nr. 02/95 van 20 februari 1995 over het voorstel van archiefwet ingediend door de heer Garcia; advies nr. 26/97 van 11 september 1997 over het ontwerp van archiefwet en advies nr. 27/97 over het voorstel van archiefwet van mev. Creyf.

<sup>4</sup> B.S., 28 juni 1995. In tegenstelling tot de federale wet betreffende de openbaarheid van bestuur van 11 april 1994, die het Rijksarchief aan de openbaarheidsregeling onttrekt, bevat het openbaarheidsdecreet geen bepaling die archiefbescheiden aan de gewestelijke openbaarheidsregeling onttrekt.

<sup>5</sup> B.S., 30 juni 1994. Deze wet is cumulatief op de gewestelijke administratieve overheden toepasselijk, in de mate dat zij op gronden die tot de federale bevoegdheden behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en in het bijzonder de formulering van bepaalde beperkingen op dit grondrecht, behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid (zie Advies Raad van State van 30 september 1993, Kamer, Parl. St., 1401/2 - 92/93, G.Z., 1993-94, p. 7, dat in de Memorie van Toelichting bij voorliggend ontwerpdecreet wordt aangehaald).

Voor documenten van persoonlijke aard, zijn de bestuursdocumenten die een beoordeling of een waardeoordeel bevatten van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel berokkenen, is vereist dat de verzoeker van een belang doet blijken (artikel 4, § 1 Decreet).

7. Over de gelijkaardige, federale wettelijke regeling oordeelde de Commissie in haar advies nr. 27/97 van 11 september 1997 over een voorstel van archiefwet dat die wet "voldoende waarborgen bevat voor de persoonlijke levenssfeer". Om die reden is het, onder voorbehoud van hetgeen volgt (infra, nr. 10), niet nodig dat het ontwerpdecreet in een bijkomende bescherming voorziet teneinde het recht tot openbaarheid aanvullend te omkaderen.

### *Archiefbescheiden van particulieren*

8. Artikel 3 van het ontwerpdecreet voorziet de mogelijkheid om particuliere archieven afkomstig van "personalités qui ont joué un rôle dans l'établissement et le fonctionnement des institutions de la Région wallone" in bewaargeving of schenking te aanvaarden.

In zoverre die archiefbescheiden onder toepassing vallen van de wet van 8 december 1992, zullen de daarin gehuldigde beginselen, o.m. inzake de mededeling van persoonsgegevens aan derden, onverkort van toepassing zijn.

### **C. Rechten van de betrokkenen**

9. De Commissie wenst de aandacht erop te vestigen dat, in zoverre archiefbescheiden persoonsgegevens bevatten, de verantwoordelijke voor de verwerking de rechten moet eerbiedigen die aan de betrokkenen zijn toegekend bij de wet van 8 december 1992, i.h.b. het recht op informatie, toegang en verbetering (artikelen 9, 10 en 12 van de wet).

Rekening houdend met de vrijstellingen van de verplichting tot kennisgeving van een verwerking aan de betrokkene (<sup>6</sup>), is de Commissie van oordeel dat de eerbiediging van de bedoelde rechten van de betrokkenen niet overdreven moeilijk lijkt.

10. De Commissie meent dat de stellers van het ontwerp ook rekening moeten houden met hetgeen bepaald is in artikel 14 van de richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Naar luid van het eerste lid, a), van dat artikel heeft de betrokkene het recht om zich, "om zwaarwegende en gewichtige redenen die verband houden met zijn bijzondere situatie", ertegen te verzetten dat hem betreffende gegevens het voorwerp van een verwerking vormen, behoudens andersluidende bepalingen in de nationale wetgeving (<sup>7</sup>).

De Commissie beveelt aan om in de ontworpen regeling een zeker recht van verzet op te nemen. Met name zou bepaald kunnen worden dat een betrokkene zich om de in de richtlijn genoemde redenen tegen de openbaarmaking van hem betreffende bescheiden zou kunnen verzetten, althans gedurende een nader te bepalen termijn.

Gedurende deze termijn dient de betrokkene telkens geraadpleegd te worden bij elke vraag tot inzage, uitleg of mededeling in afschrift van bestuursdocumenten met persoonsgegevens, tenzij de toestemming *ab initio* werd gegeven

---

<sup>6</sup> Zie het koninklijk besluit (nr. 9) van 7 februari 1995 betreffende het verlenen van vrijstellingen van de toepassing van artikel 9 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en tot vaststelling van een procedure van collectieve informatieverstrekking aan de personen op wie bepaalde verwerkingen betrekking hebben.

<sup>7</sup> Zie ook art. 12, § 1, tweede lid NWVP.

De beoordeling van de gegrondheid van de aangevoerde reden zou, in elk concreet geval van aanvraag tot raadpleging van een archiefstuk waarvoor het recht van verzet is uitgeoefend, overgelaten moeten worden aan de verantwoordelijke voor de verwerking.

#### **D. Verplichtingen van de verantwoordelijke voor de verwerking**

11. De Commissie wijst erop dat de verantwoordelijke voor de verwerking steeds een aantal maatregelen moet nemen die verband houden met de beveiliging van persoonsgegevens (artikel 16 van de wet van 8 december 1992).

12. Ten slotte, wijst de Commissie op een van de belangrijkste plichten die voortvloeit uit de wet van 8 december 1992, meer bepaald de plicht tot het aanwijzen van een verantwoordelijke voor de verwerking. Krachtens de wet wordt onder dit begrip verstaan *de natuurlijke persoon of de rechtspersoon, de feitelijke vereniging of het openbaar bestuur die alleen of samen met anderen het doel en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens bepaalt* <sup>(8)</sup>. Indien het doel en de middelen voor de verwerking door een decreet zijn bepaald, is de verantwoordelijke voor de verwerking de natuurlijke persoon, de rechtspersoon, de feitelijke vereniging of het openbaar bestuur *die door het decreet als de voor de verwerking verantwoordelijke wordt aangewezen* <sup>(9)</sup>.

13. De Commissie is van oordeel dat voorliggend ontwerpdecreet op dit punt verduidelijkt dient te worden. Het ontwerpdecreet schijnt er van uit te gaan dat de verantwoordelijke voor de verwerking steeds de verantwoordelijke voor het archief is, maar dit 'vermoeden' behoeft verduidelijking. M.b.t. de archiefbescheiden van openbare overheden wijst de Commissie er op dat de gewestelijke administratieve overheid een belangrijke rol blijft spelen bij elke vraag tot inzage, uitleg of mededeling (supra, nr. 6). In het licht van de plicht voor de decretale wetgever tot aanwijzing van de verantwoordelijke voor de verwerking (supra, nr. 12), verdient het bijgevolg aanbeveling op duidelijke wijze de voor de verwerking verantwoordelijke aan te wijzen. Waar de Commissie nog kan aannemen dat in dit geval de voor het archief verantwoordelijke beantwoordt aan de omschrijving in wet, is dit veel minder duidelijk voor de archiefbescheiden van particulieren, in het bijzonder wanneer deze de documenten 'slechts' in bewaargeving overhandigen. In het ontwerpdecreet dient bijgevolg aangegeven te worden wie als verantwoordelijke voor de verwerking dient beschouwd te worden, waarbij het functioneel criterium dat de wet hanteert bij de omschrijving van de 'verantwoordelijke voor de verwerking' dient gerespecteerd te worden. In de gevallen de persoon die eigenaar blijft van het particulier archief als verantwoordelijke voor de verwerking *dient te worden beschouwd*, draagt hij de eindverantwoordelijkheid voor de naleving van de wet van 8 december 1992. In dit geval verdient het de aanbeveling in het decreet of in het Commentaar bij het decreet nader in te gaan op de respectievelijke verplichtingen en op de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor het bewuste archief in het licht van de juridische rechten van de mogelijke erfgenamen bij het overlijden van de natuurlijke persoon die het archief in bewaargeving heeft overhandigd.

OM DEZE REDENEN,

Brengt de Commissie, onder voorbehoud van de gevraagde verduidelijking (supra, nr. 10 en 13) een gunstig advies uit.

De secretaris,

De voorzitter,

(get)B. HAVELANGE

(get)P. THOMAS

---

<sup>8</sup> Cf. art. 1, § 4, eerste lid NWVP

<sup>9</sup> Cf. art. 1, § 4, tweede lid NWVP