

ADVIES Nr 02 / 96 van 10 januari 1996

O. ref. : 10 / A / 96 / 003

BETREFT : Voorontwerp van koninklijk besluit (nr. 15) 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.

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 9 en 29;

Gelet op de adviesaanvraag van 8 januari 1996 van de Minister van Justitie;

Gelet op het verslag van de Heer F. ROBBEN;

Brengt op 10 januari 1996 het volgende advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG EN NORMATIEF KADER

1. Het ter advies voorgelegde voorontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 9 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna Wet Verwerking Persoonsgegevens genoemd, en afgekort als WVP). Dit artikel bepaalt dat, wanneer een persoon voor het eerst in een bepaalde verwerking wordt geregistreerd, hij daarvan onverwijld in kennis moet worden gesteld, behalve wanneer hij daarvan in uitvoering van artikel 4, 1, eerste lid WVP reeds in kennis werd gesteld bij de inzameling van de gegevens, wanneer de verwerking kadert in een contractuele relatie tussen de betrokkene en de houder van het bestand, of wanneer de verwerking kadert in een relatie tussen de betrokkene en de houder van het bestand, die is geregeld door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie. Bij een in Ministerraad overlegd besluit, genomen na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, kan de Koning, onder de voorwaarden en op de wijze die Hij bepaalt, bovendien bepaalde categorieën van verwerkingen vrijstellen van de toepassing van artikel 9 WVP of voorschrijven dat bepaalde categorieën van verwerkingen daarmee in overeenstemming kunnen worden gebracht door een procedure van collectieve informatieverstrekking. Bij koninklijk besluit (nr. 9) van 7 februari 1995 werd van deze dubbele mogelijkheid gebruik gemaakt, en werd aldus enerzijds m.b.t. een aantal verwerkingen voorzien in een vrijstelling van de kennisgevingsplicht bij eerste registratie, en anderzijds m.b.t. een aantal andere verwerkingen procedures van collectieve informatieverstrekking mogelijk gemaakt. De Commissie bracht advies uit omtrent deze regeling in haar adviezen nrs. 09/93 van 6 augustus 1993 en 13/93 van 22 september 1993.

Het voorgestelde voorontwerp van koninklijk besluit heft het koninklijk besluit (nr. 9) op, zij het dat de vrijstellingen die in het koninklijk besluit (nr. 9) waren voorzien, quasi onverkort worden overgenomen. De mogelijkheid tot toepassing van een procedure van collectieve informatieverstrekking wordt echter afgeschaft, maar voor de meeste soorten verwerkingen waarvoor dergelijke procedure werd toegestaan, wordt nu voorzien in een vrijstelling van de kennisgevingsplicht. Deze bijkomende vrijstellingen waren overigens doorgaans door de Commissie voorgesteld in de hoger vermelde adviezen.

2. Het nieuwe voorontwerp van koninklijk besluit moet ook worden gekaderd binnen de bepalingen van artikel 11 van de Richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen i.v.m. de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (hierna Richtlijn genoemd).

De Belgische Staat moet de interne wetgeving immers uiterlijk binnen een termijn van 3 jaar vanaf de datum van aanneming van de Richtlijn in overeenstemming brengen met deze bepaling. Artikel 11 van Richtlijn luidt als volgt :

"1. De Lid-Staten bepalen dat wanneer de gegevens niet bij de betrokkene zijn verkregen de voor de verwerking verantwoordelijke of diens vertegenwoordiger, op het moment van registratie van de gegevens of wanneer verstrekking van de gegevens aan een derde wordt overwogen, aan de betrokkene uiterlijk op het moment van de eerste verstrekking van de gegevens ten minste de volgende informatie moet verstrekken, tenzij de betrokkene daarvan reeds op de hoogte is :

- a) de identiteit van de voor de verwerking verantwoordelijke en, in voorkomend geval, van diens vertegenwoordiger,
- b) de doeleinden van de verwerking,
- c) verdere informatie zoals
 - de betrokken gegevenscategorieën;
 - de ontvangers of de categorieën ontvangers;
 - het bestaan van een recht op toegang tot zijn eigen persoonsgegevens en op rectificatie van deze gegevens,voor zover die, met inachtneming van de specifieke omstandigheden waaronder de verdere informatie verzameld (lees: verkregen) wordt, nodig is om tegenover de betrokkene een eerlijke verwerking te waarborgen.

2. Het bepaalde in lid 1 is niet van toepassing indien, met name voor statistische doeleinden of voor historisch of wetenschappelijk onderzoek, verstrekking van informatie aan de betrokkene onmogelijk blijkt of onevenredig veel moeite kost of indien de registratie of verstrekking bij wet is voorgeschreven. In deze gevallen zorgen de Lid-Staten voor passende waarborgen."

Zoals aangegeven in het verslag aan de Koning bij het voorgelegde voorontwerp van koninklijk besluit, vergt artikel 11 van de Richtlijn op termijn een aanpassing van de Wet Verwerking Persoonsgegevens. Toch verdient het aanbeveling om bij de uitvaardiging van nieuwe reglementsbepalingen zeker te stellen dat deze in overeenstemming zijn met de Richtlijn.

II. ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN KONINKLIJK BESLUIT

A. Algemene opmerkingen

3. Zoals reeds hoger aangegeven, worden de vrijstellingen die reeds waren voorzien in het koninklijk besluit (nr. 9) quasi onverkort overgenomen in het voorgelegde voorontwerp van koninklijk besluit (nr. 15). De inhoudelijke wijzigingen die in het voorontwerp van koninklijk besluit ten opzichte van het koninklijk besluit (nr. 9) zijn aangebracht, zijn bovendien in ruime mate geïnspireerd op voorstellen die de Commissie heeft gedaan in haar adviezen nrs. 09/93 van 6 augustus 1993 (B.S., 28 februari 1995, 4464) en 13/93 van 22 september 1993 (B.S., 28 februari 1995, 4469). De Commissie acht het overbodig in dit advies opnieuw de bepalingen te bespreken die zijn overgenomen uit het koninklijk besluit (nr. 9) en haar goedkeuring wegdroegen; evenmin acht ze het nodig opnieuw in detail in te gaan op de verantwoording van vroeger door haar geformuleerde voorstellen, waaraan nu gevolg wordt gegeven. Desbetreffend verwijst zij naar de vermelde adviezen, die met het voorliggende advies samengelezen moeten worden.

4. In het algemeen wenst de Commissie eraan te herinneren dat de wetgever de verplichting tot kennisgeving aan de betrokkene van zijn eerste registratie in een verwerking ingevoerd heeft, opdat de betrokkene weet zou hebben van het bestaan van een verwerking met gegevens betreffende zijn persoon. Dit recht op weten is een voorafgaandelijke voorwaarde opdat hij desgewenst zijn recht op toegang zou kunnen uitoefenen (Memorie van Toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 december 1992, Gedr. St., Kamer, 1990-91, 1601-1, 15). Zoals reeds aangegeven in de adviezen nrs. 09/93 (punt 13) en 13/93 (punt 4), blijft de Commissie dan ook van oordeel dat een vrijstelling van de kennisgevingsplicht slechts kan worden toegestaan in gevallen waarin de betrokkene om andere redenen geacht mag worden te weten dat hij het voorwerp uitmaakt van een verwerking, of in gevallen waarin deze kennisgeving indruist tegen het algemeen belang. Dit uitgangspunt wordt overigens ook gehuldigd in artikel 11 van de Richtlijn.

5. In het licht van het voorgaande verheugt de Commissie zich erover dat in het voorgelegde voorontwerp van koninklijk besluit geen vrijstelling of mogelijkheid tot het toepassen van een procedure van collectieve informatieverstrekking meer werd opgenomen m.b.t. verwerkingen die marktonderzoek of adressenmakelarij tot doel hebben. Juist in dergelijke gevallen, waarin tussen de houder van een bestand en een geregistreerde geen enkel verhouding of contact bestaat, is het recht van een persoon om op basis van een individuele kennisgeving op de hoogte te worden gesteld van zijn registratie in een verwerking immers uiterst zinvol.

B. Artikelsgewijze bespreking

6. Artikel 1 definieert een aantal begrippen die in het voorontwerp van koninklijk besluit worden gehanteerd. De Commissie heeft hierbij geen commentaar.

7. Artikel 2 voorziet in een vrijstelling van de kennisgevingsplicht bij eerste registratie in 7 gevallen.

Artikel 2, a) voorziet in een vrijstelling van de kennisgevingsplicht indien de registratie werd verricht vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 9 WVP, t.t.z. vóór 1 maart 1995. In haar adviezen nrs. 9/93 (punt 6) en 13/93 (punt 15) heeft de Commissie reeds uitvoerig geargumenteed dat voor het toepassen van de kennisgevingsplicht op registraties die voor het eerst geschieden vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 9 WVP, geen juridische basis bestaat, en dat het opleggen van de verplichting om alle personen geregistreerd vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 9, hiervan in kennis te stellen, overigens aanleiding dreigt te geven tot aanzienlijke kosten voor de houders van bestanden en tot een overspoeling van de betrokkenen met kennisgevingsberichten, waardoor de aandacht voor de berichten verzwakt. De Commissie stelt vast dat de voorgestelde bepaling tot doel heeft navolging te geven aan het voorheen door haar geformuleerde voorstel. Ze wijst er echter op dat de voorgestelde libellering dusdanig zou kunnen worden geïnterpreteerd dat wanneer de eerste registratie van een persoon geschiedt vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 9 WVP, maar achteraf andere gegevens worden geregistreerd, wel een kennisgeving dient te geschieden in uitvoering van artikel 9 WVP. De Commissie acht dit uiteraard gerechtvaardigd in de mate dat de soorten gegevens die worden verwerkt op een meer dan marginale wijze worden uitgebreid of de nagestreefde doeleinden veranderen, waardoor een nieuwe verwerking ontstaat. Ze acht het evenwel niet wenselijk dat de kennisgevingsplicht zijn geldingskracht zou herwinnen zodra de verwerkte gegevens inhoudelijk worden gewijzigd of geactualiseerd, zonder dat daarbij nieuwe soorten van gegevens worden verwerkt. Dan zou immers de vrijstelling uitgehold worden.

Daarom ware het wenselijk artikel 2, a) als volgt te libelleren: "de eerste registratie verricht werd...", en in de commentaar van de artikelen te preciseren dat een nieuwe eerste registratie zich slechts voordoet hetzij wanneer de soorten verwerkte gegevens significantief worden uitgebreid, hetzij wanneer een nieuwe verwerking ontstaat, bijvoorbeeld door de wijziging van het doeleinde.

De Commissie brengt haar oproep, geformuleerd in punt 6 van haar advies nr. 09/93, in herinnering, waarin zij de houders van bestanden aanzet om, niettegenstaande de vrijstelling van de kennisgevingsplicht t.a.v. personen die voor het eerst in hun verwerking werden geregistreerd vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 9 WVP, de betrokkenen toch uit eigen beweging op de hoogte te stellen van de registratie ter gelegenheid van het eerstvolgende contact dat zij na die datum met de betrokkenen hebben.

8. Artikel 2, b) en f) voorzien in vrijstellingen van de kennisgevingsplicht in situaties waarvoor reeds krachtens de artikelen 1 en 3 van het koninklijk besluit (nr. 9) met de instemming van de Commissie (zie punt 14 van het advies nr. 09/93 en punten 5 en 8 van het advies nr. 13/93) in een vrijstelling van de kennisgevingsplicht was voorzien, en vergen dan ook geen nadere commentaar.

9. Artikel 2, c) voorziet in een vrijstelling van de kennisgevingsplicht t.a.v. de personen die voorkomen in een verwerking die uitsluitend de identificatie beoogt van personen met wie de houder public relations of maatschappelijke of professionele betrekkingen wenst aan te leggen en te onderhouden, alsmede het opmaken en bijhouden van een lijst met de namen en de adressen van die personen. Een gelijkaardige vrijstelling was reeds voorzien in artikel 2 van het koninklijk besluit (nr. 9), zij het dat aldaar een limitatieve opsomming werd gegeven van de soorten gegevens die in dergelijke verwerking mogen voorkomen, dat werd geëist dat de maatschappelijke of professionele betrekkingen verband hielden met de functie of de activiteiten van de betrokkene, en dat werd verboden in dergelijke verwerkingen gegevens bedoeld in de artikelen 6, 7 en 8 WVP op te nemen, tenzij deze voortvloeien uit de functie van de betrokkene. In het verslag aan de Koning wordt geargumenteed dat een exhaustieve opsomming van de gegevens die mogen worden verwerkt in het koninklijk besluit moeilijk houdbaar is, en dat beter in elke concrete situatie ad hoc wordt nagegaan welke de gegevens zijn die noodzakelijk zijn om de vooropgestelde doeleinden te bereiken. Het weglaten van de twee andere voorwaarden wordt niet gemotiveerd.

De Commissie bevestigt in dit verband haar standpunt ingenomen in punt 7 van het advies nr. 13/93, dat het verlenen van een algemene vrijstelling van de kennisgevingsplicht voor de verwerkingen bestemd voor de identificatie van personen waarmee maatschappelijke of professionele contacten bestaan, dreigt te leiden tot een onverantwoorde ondermijning van de controlerechten van de betrokkene. De vermelding in het verslag aan de Koning als zou de Commissie voorgesteld hebben m.b.t. dergelijke verwerkingen een vrijstelling van de kennisgevingsplicht bij eerste registratie te verlenen, is onjuist en dient te worden geschrapt. De Commissie blijft van oordeel dat de in artikel 9, eerste lid WVP voorziene vrijstelling van de kennisgevingsplicht t.a.v. personen waarmee een contractuele of wettelijk geregelde relatie bestaat in dat opzicht moet volstaan, zeker wanneer de term "contractuele relatie", zoals voorgesteld in de voorbereidende werken bij de Wet Verwerking Persoonsgegevens (zie Gedr. St., Senaat, B.Z., 1991-92, 445-2, 93), niet in de strict juridische zin wordt opgevat, maar als elke niet-vrijblijvende, gestructureerde verhouding tussen de houder van het bestand en de geregistreerde, die van aard is dat de registratie in een verwerking van deze laatste erdoor wordt verantwoord.

In ondergeschikte orde, wanneer de Koning toch van oordeel zou zijn dat t.a.v. dergelijke verwerkingen een vrijstelling van de kennisgevingsplicht bij eerste registratie dient te worden verleend, zou deze minstens moeten worden afhankelijk gesteld van het feit dat de geregistreerde gegevens niet van derden worden bekomen noch aan derden worden meegedeeld.

In overeenstemming met het voorstel geformuleerd in punt 15 van haar advies nr. 09/93, kan de Commissie wel instemmen in een vrijstelling van de kennisgevingsplicht bij de eerste registratie in een verwerking die wordt gevoerd met het oog op het verzorgen van public relations, op voorwaarde dat dit doel limitatief wordt geïnterpreteerd als het leggen en onderhouden van betrekkingen met personen met een (in de betrokken bedrijfssector of regio) algemene bekendheid, teneinde een gunstig beeld van hun bedrijf of instelling te bekomen of te behouden. Indien de verwerking echter ook voor andere doeleinden, zoals klantenprospectie, wordt aangewend, of er niet algemeen bekende personen in voorkomen waarmee geen contractuele of wettelijke geregelde relatie bestaat, acht de Commissie het wenselijk dat de betrokkene van de registratie op de hoogte wordt gesteld.

De Commissie kan begrip opbrengen voor de argumentatie die wordt aangehaald om de gegevens die mogen voorkomen in de verwerking niet langer limitatief in het koninklijk besluit op te sommen. Ze acht het echter wel nuttig te blijven voorzien in het verbod om in dergelijke verwerkingen gegevens bedoeld in de artikelen 6, 7 en 8 te verwerken, tenzij deze noodzakelijk zijn voor de identificatie van de betrokkene.

10. De gevallen vermeld onder artikel 2, d), e) en g) komen inhoudelijk overeen met situaties waarvoor krachtens artikel 5, 1 van het koninklijk besluit (nr. 9) werd voorzien in de mogelijkheid tot een procedure van collectieve informatieverstrekking via de publicatie, om de vijf jaar, van een bericht in het Belgisch Staatsblad en vier dagbladen of tijdschriften die gewoonlijk voorhanden zijn in de woonplaats van de betrokkenen. In het verslag aan de Koning wordt evenwel gewezen op het feit dat deze procedure in bepaalde gevallen, zoals m.b.t. de onrechtstreeks geregistreerden, onoverkomelijke problemen stelt. De Commissie wijst erop dat zij in de punten 7, 8 en 17 van haar advies nr. 09/93 reeds had voorgesteld in deze gevallen in een vrijstelling van de kennisgevingsplicht te voorzien. De Commissie heeft dan ook geen bezwaar tegen deze voorgestelde bepalingen, die uitvoering geven aan deze voorheen door de Commissie geformuleerde suggestie.

De Commissie heeft evenwel kennis genomen van een rechtsleer die stelt dat sommige voorwaarden die door de Commissie waren voorgesteld om het onrechtstreeks karakter van een registratie te beoordelen, door het te technisch karakter ervan, excessieve eisen opleggen aan de verwerkingsomgeving van de houder. Zo zou de vereiste dat, opdat van een onrechtstreekse registratie sprake zou kunnen zijn, de gegevens betreffende een persoon in een verwerking slechts zouden kunnen worden teruggevonden door te verwijzen naar een andere persoon of entiteit -en niet door een gegeven op te zoeken op grond waarvan de betrokkene kan worden geïdentificeerd- het onmogelijk maken om gegevens over onrechtstreeks geregistreerden, zoals tegenpartijen in het geval van een advocaat, op te nemen in een systematisch raadpleegbaar hulpbestand. Om in te spelen op deze terechte opmerkingen, stelt de Commissie voor de tot nog toe voorziene technische criteria voor de beoordeling van het onrechtstreeks karakter van een registratie, te vervangen door meer functionele criteria, die geen onnodig hinderende invloed meer hebben op de technische organisatie van de verwerking door de houder. In dit licht stelt de Commissie voor om de tekst van artikel 2, d) als volgt aan te passen: "de gegevens betreffende de betrokkene in een verwerking slechts worden opgenomen als bijkomstige registratie bij de hoofdzakelijke registratie van een andere natuurlijke persoon, rechtspersoon of entiteit, op voorwaarde dat de bijkomstige registratie niet langer wordt verwerkt dan de hoofdzakelijke registratie en de erin geregistreerde gegevens niet worden aangewend voor andere doeleinden dan die waarvoor ze werden geregistreerd;".

11. Artikel 3, a) voorziet in een vrijstelling van de kennisgevingsplicht in een geval dat inhoudelijk overeenstemt met dat beschreven in artikel 4, 1° van het koninklijk besluit (nr. 9), waarover de Commissie in haar advies nr. 13/93 (punt 9) een gunstig advies uitbracht, en vergt geen nadere commentaar.

12. Artikel 3, b) voorziet in een vrijstelling van de kennisgevingsplicht bij de eerste registratie in een verwerking die noodzakelijk is voor de opsporing en behandeling van seksuele misdrijven, voorzover deze verwerking geschiedt door een vereniging met rechtspersoonlijkheid of een instelling van openbaar nut waarvan dit de hoofdzakelijke statutaire doelstelling is en die daartoe gemachtigd is door de Koning, na advies van de Commissie. Deze bepaling is geïnspireerd op het artikel 5, 2° van het koninklijk besluit (nr. 9), dat onder dezelfde voorwaarden een vrijstelling voorzag voor verwerkingen met het oog op de behandeling van parafielen. De Commissie had in punt 9 van haar advies nr. 13/93 voorgesteld deze bepaling uit het koninklijk besluit (nr. 9) te schrappen omdat ze het risico voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen te groot achtte, doordat over hen seksuele gegevens zouden kunnen worden verwerkt zonder hun medeweten en zelfs zonder dat vaststaat dat de aan hen toegeschreven afwijkingen (pedofilie e.d.) een feitelijke grondslag hebben. De Commissie stelt vast dat de in het voorlegde voorontwerp vervatte bepaling het doeleinde van de verwerking veel preciezer definieert onder de verwijzing naar de opsporing en behandeling van seksuele misdrijven, en dat de vrijstelling van de kennisgevingsplicht slechts geldt voor zover de Koning, na advies van de Commissie, een machtiging heeft verleend. De Commissie is van oordeel dat hiermee voldoende waarborgen aanwezig zijn om de vrijstelling toe te staan. Bij de adviesverstrekking i.v.m. aanvragen tot machtiging zal zij er echter over waken dat de geformuleerde doelstelling limitatief wordt geïnterpreteerd en de verwerkte gegevens niet worden meegedeeld aan derden.

13. Artikel 4 voorziet in een vrijstelling van de kennisgevingsplicht bij de eerste registratie in verwerkingen voor statistische doeleinden of voor historisch of wetenschappelijk onderzoek indien de kennisgeving onmogelijk blijkt of onevenredig veel moeite kost en om die reden door de Minister van Justitie, na advies van de Commissie, van de kennisgevingsplicht is vrijgesteld. Deze bepaling is geïnspireerd op artikel 11, tweede lid van de Richtlijn, dat echter vereist dat de Lid-staten bij dergelijke vrijstelling van de kennisgevingsplicht voor passende waarborgen zorgen. De Commissie neemt akte van de intentie aangekondigd in het verslag aan de Koning m.b.t. het voorontwerp van koninklijk besluit (nr.14) tot vaststelling van de doeleinden, de criteria en de voorwaarden van toegestane verwerkingen van de gegevens bedoeld in artikel 6 van de Wet Verwerking Persoonsgegevens om zo vlug mogelijk een koninklijk besluit m.b.t. de verwerking van gevoelige gegevens voor wetenschappelijke, statistische en historische doeleinden uit te vaardigen. Zij is eveneens van oordeel dat in dat koninklijk besluit ook in passende waarborgen moet worden voorzien in de gevallen waarin de houders van dergelijke verwerkingen krachtens artikel 4 van het voorgelegde voorontwerp vrijgesteld worden van de individuele kennisgeving van de betrokkenen bij de eerste registratie. Deze passende waarborgen kunnen geval per geval worden gepreciseerd in de machtiging tot vrijstelling die de Minister verleent overeenkomstig artikel 4 van het voorgelegde voorontwerp. Bij het verstrekken van adviezen in uitvoering van dat artikel 4 zal de Commissie er in elk geval naar streven dat verwerkingen voor statistische doeleinden of historische en wetenschappelijk onderzoek zo weinig mogelijk betrekking hebben op persoonsgegevens, maar eerder op anonieme gegevens.

14. De artikelen 5 tot en met 7 vergen geen nadere commentaar.

OM DEZE REDENEN

Brengt de Commissie, onder voorbehoud van de hiervoor gemaakte opmerkingen, i.h.b. onder de nummers 7, 9 en 10, een gunstig advies uit.

De secretaris,

De
voorzitter,

(get.) J. PAUL

(get.)
P. THOMAS