

COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

ADVIES Nr 26 / 97 van 11 september 1997

O. ref. : 10 / A / 97 / 021

BETREFT : Ontwerp van archiefwet

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 Wetenschapsbeleid van 7 juli 1997, ontvangen door de Commissie op 7 juli 1997,

Gelet op het verslag van de Heer P. Lemmens,

Brengt op 11 september 1997 het volgend advies uit :

I. VOORWERP VAN HET ADVIES

1. Bij schrijven van 7 juli 1997 verzoekt de Minister voor Wetenschapsbeleid de Commissie een advies te geven over een voorontwerp van archiefwet.

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. TOEPASSELIJKHEID 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 2, 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. Daarvoor is in de eerste plaats vereist dat ze "persoonsgegevens" bevatten, in de zin van artikel 1, 5, van de wet ¹. Voorts is vereist dat de erin vervatte persoonsgegevens 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".

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. Het ontwerp van wet gaat er trouwens van uit dat archiefbescheiden geordend, bewaard en toegankelijk gemaakt moeten worden (artikel 2, 11.); dit wijst op de essentiële kenmerken van archiefbescheiden, die met die van een bestand overeenkomen.

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.

¹ 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".

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

A. Bewaring van archiefbescheiden

3. Zoals de Commissie reeds uiteengezet heeft 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

1. Openbare archiefbescheiden

4. Volgens het ontwerp van wet kunnen de openbare archiefbescheiden ouder dan dertig jaar in beginsel vrij worden geraadpleegd (artikel 11, 1, eerste lid). Archiefbescheiden die, bijvoorbeeld met toepassing van de wetgeving op de openbaarheid van bestuur, reeds vóór hun overbrenging in een archiefdienst vrij geraadpleegd konden worden, blijven toegankelijk; voor die archiefbescheiden geldt dus geen wachtermijn van dertig jaar (artikel 11, 1, derde lid).

Voor sommige archiefbescheiden wordt in een langere termijn van ontoegankelijkheid voorzien. De bedoelde termijnen zijn bepaald in artikel 11, 2 en 3. Aldus geldt een termijn van vijftig jaar, te rekenen van de datum van overlijden, voor de bescheiden die persoonlijke inlichtingen van medische aard bevatten (150 jaar, te rekenen vanaf de geboortedatum, als de datum van overlijden onbekend is); een termijn van vijftig jaar, te rekenen van de datum van overlijden, voor de dossiers betreffende het personeel of die verband houden met het privé-leven (150 jaar, te rekenen vanaf de geboortedatum, als de datum van overlijden bekend is); een termijn van vijftig jaar, te rekenen van de datum van de akte of van het afsluiten van het dossier, voor minuten, tafels en repertoria van de akten van de notarissen, voor de registers van de burgerlijke stand, voor de bevolkings- en vreemdelingenregisters, voor de registers van de administratie van registratie en domeinen, en voor de bescheiden betreffende rechtszaken.

5. De Commissie stelt vast dat de ontworpen regeling, ook wat de in artikel 11, 2, bedoelde gegevens betreft, een werkelijke versoepeling inhoudt in vergelijking met de bestaande regel. Volgens artikel 3 van de Archiefwet van 24 juni 1955, gelezen in samenhang met artikel 1 van die wet, kunnen de in het Rijksarchief neergelegde stukken thans pas na 100 jaar geraadpleegd worden.

Die uitbreiding van de toegankelijkheid van archiefbescheiden ligt in het verlengde van de grondwettelijke erkenning van het recht van toegang tot bestuursdocumenten (artikel 32 van de Grondwet).

Ook al is het bedoelde recht een grondrecht, toch moet het afgewogen worden tegen andere rechten en belangen, die zich wettig tegen de openbaarmaking kunnen verzetten. Het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat eveneens grondwettelijk erkend is (artikel 22 van de Grondwet), vormt een van die rechten².

Ten aanzien van bestuursdocumenten in het algemeen bepaalt artikel 6, 2, 1°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur dat een federale of niet-federale administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift moet afwijzen, "wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet ... aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd".

Het is niet heel duidelijk in hoeverre die beperkingsgrond van toepassing is op de openbare archiefbestanden. Enerzijds immers bepaalt artikel 11, 1, eerste lid, van het ontwerp dat de vrije raadpleging van archiefbescheiden geldt, "onverminderd de bepalingen van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en haar latere wijzigingen"; die bepaling wekt de indruk dat de beperkingsgronden van artikel 6 van de genoemde wet van toepassing zouden zijn. Anderzijds is het Rijksarchief -in het ontwerp omschreven als de "inrichting" (artikel 2, 5.) - zonder meer onttrokken aan de wet van 11 april 1994 (artikel 11, vierde lid, van de genoemde wet). Op het punt van de toepasselijkheid van artikel 6 van de wet van 11 april 1994 zou het ontwerp in elk geval zo aangepast moeten worden, dat er daarover geen twijfel bestaat.

In de veronderstelling dat de beperkingsgronden van artikel 6 van de wet van 11 april 1994 niet van toepassing zijn, bestaat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer erin dat de bescheiden, afhankelijk van de aard ervan, pas na een bepaalde termijn toegankelijk zijn. De in het ontwerp bepaalde termijnen lijken geen afbreuk te doen aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

6. Artikel 11, 1, tweede lid, van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid voor de Hoge Raad voor het Archiefwezen om toe te staan dat archiefbescheiden reeds worden geraadpleegd vóór het verstrijken van de in artikel 11, 1, eerste lid, en 2 en 3, bedoelde termijnen³. Bovendien kan de bevoegde minister, op advies van de Hoge Raad voor het Archiefwezen, de raadpleging vóór het verstrijken van de bedoelde termijnen toestaan, indien deze gebeurt "met het oog op administratief of wetenschappelijk onderzoek" (artikel 11, 4). In beide gevallen moet rekening gehouden worden met artikel 11, 5, naar luid waarvan de openbaarheid van de openbare archiefbescheiden "in geen geval de belangen van particulieren (mag) schaden...".

² Op het vereiste van een evenwicht tussen het inzagerecht en bepaalde regels van discretie, o.m. ter wille van de persoonlijke levenssfeer, wordt terecht gewezen in de memorie van toelichting bij het voor advies voorgelegde ontwerp (commentaar bij artikel 11).

³ Volgens de tekst van artikel 11, 1, tweede lid, kan de afwijking enkel verleend worden ten aanzien van de termijn van dertig jaar. Uit de memorie van toelichting blijkt evenwel dat de afwijkingmogelijkheid ook bestaat ten aanzien van de verlengde termijnen, bedoeld in artikel 11, 2 en 3 (zie commentaar bij artikel 11, in fine).

Het is de Commissie niet duidelijk waarin het verschil bestaat, afgezien van de bevoegde overheid, tussen de afwijkingsmogelijkheid bedoeld in artikel 11, 1, tweede lid, en die van artikel 11, 4.

Wat er ook van zij, de aangehaalde bepaling van artikel 11, 5, is in elk geval van toepassing. De Commissie verstaat die bepaling aldus dat, als de openbaarmaking van archiefbescheiden afbreuk zou doen aan o.m. de belangen van de personen op wie de bescheiden betrekking hebben, de normale wachtermijn ten volle in acht genomen moet worden, zonder mogelijkheid van afwijking. Aldus geïnterpreteerd, lijkt die bepaling een zekere waarborg voor de betrokkenen in te houden.

De Commissie meent er voorts op te moeten wijzen dat, ten aanzien van de gegevens van relatief recente datum, waarvoor een afwijking is verleend, nog bepaalde beperkingen opgelegd kunnen worden. Zo zou bepaald kunnen worden dat aldus verkregen gegevens niet gebruikt mogen worden voor een ander doel dan dat waarvoor de afwijking verleend wordt. Ook zou bepaald kunnen worden dat de verkrijger die gegevens slechts openbaar mag maken mits toestemming van de betrokkene of van zijn rechtsopvolgers, althans gedurende een bepaalde termijn, bijv. vanaf de geboorte van de betrokkene. Vanzelfsprekend zijn nog andere beperkende voorwaarden denkbaar.

Om uit te maken of aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen afbreuk gedaan zou worden door een openbaarmaking van archiefbescheiden vóór het verstrijken van de wettelijke termijn, moet het algemeen belang (inbegrepen het belang van degene die de archiefbescheiden wenst te raadplegen) afgewogen worden tegen de belangen van de betrokkenen. Dit veronderstelt in beginsel een beoordeling in concreto. De Commissie is van oordeel dat een individuele afwijking best verleend kan worden door een onafhankelijke instantie. De minister is geen dergelijke instantie. Of de Hoge Raad voor het Archiefwezen een onafhankelijke instantie is, hangt o.m. af van diens samenstelling en werking; aangezien het bepalen daarvan volledig overgelaten wordt aan de Koning (artikel 22, 1, van het ontwerp), kan thans nog niet met zekerheid gesteld worden dat de onafhankelijkheid gewaarborgd wordt⁴.

Mochten de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat voor bepaalde categorieën van bescheiden of voor bepaalde doeleinden een afwijking van algemene aard verleend kan worden, zou bepaald kunnen worden dat dergelijke afwijkingen slechts verleend kunnen worden door de Koning, op advies van de Commissie.

2. Particuliere archiefbescheiden

7. Wat de particuliere archiefbescheiden betreft, bevat het ontwerp een regeling i.v.m. de toegankelijkheid van bescheiden die naar de "inrichting" zijn overgebracht. Die bescheiden zijn in beginsel toegankelijk voor het publiek vanaf het ogenblik dat ze overgebracht zijn. De persoon die de bescheiden heeft overgebracht, mag echter bedingen dat ze pas na een bepaalde termijn, niet langer dan dertig jaar te rekenen van zijn overlijden, toegankelijk worden. Tenslotte zijn de hiervóór genoemde bepalingen i.v.m. de afwijkingen van de aldus bepaalde regeling (verlenging van de wachtermijn voor bepaalde gegevens; mogelijkheid van verkorting van de termijn) ook hier van toepassing (artikel 14, 2, van het ontwerp).

⁴ Wat de samenstelling van het onafhankelijk orgaan betreft, zou eraan gedacht kunnen worden om daarin een lid van de Commissie op te nemen, afgevaardigd of aangewezen door de Commissie.

De Commissie stelt vast dat de basisregel dat archiefbescheiden in beginsel pas na dertig jaar geraadpleegd kunnen worden, niet overgenomen is. Het verdient aanbeveling zulks wel te doen.

8. Ten aanzien van particuliere archiefbescheiden die niet naar de "inrichting" zijn overgebracht, voorziet het ontwerp niet in enige openbaarheid.

In zoverre die bescheiden 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. Het ontwerp dient in dit opzicht niet in een bijkomende bescherming te voorzien.

C. Rechten van de betrokkenen.

9. De Commissie wenst de aandacht erop te vestigen dat, in zoverre archiefbescheiden persoonsgegevens bevatten, de verantwoordelijke voor het archief 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 ⁵, 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.

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 ⁶.

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 een onafhankelijke instantie. Dit zou dan best dezelfde instantie zijn als hiervóór bedoeld (zie supra, nr. 6).

⁵ 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.

⁶ Die termijn zou in elk geval langer moeten zijn dan de wachtermijn die de ontworpen wet voor de algemene openbaarmaking van het betrokken archiefstuk stelt.

D. Verplichtingen van de verantwoordelijke voor een archief.

11. Ten slotte zal de verantwoordelijke voor een archief nog een aantal maatregelen moeten nemen die verband houden met de beveiliging van persoonsgegevens (artikel 16 van de wet van 8 december 1992). Uiteraard geldt die verplichting slechts voor zover in het archief bescheiden voorkomen die niet onbeperkt openbaar zijn.

Rekening houdend met die laatste precisering, is de Commissie van oordeel dat de naleving van de bedoelde verplichting evenmin onoverkomelijk is.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. PAUL

(get.) P. THOMAS.