

COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

ADVIES Nr 27 / 97 van 11 september 1997

O. ref. : 10 / A / 97 / 017

BETREFT : Voorstel 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 Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 4 juni 1997, ontvangen door de Commissie op 6 juni 1997,

Gelet op het verslag van de Heer P. LEMMENS,

Brengt op 11 september 1997 het volgende advies uit :

I. VOORWERP VAN HET ADVIES :

1. Bij schrijven van 4 juni 1997 verzoekt de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de Commissie een advies te geven over het voorstel van archiefwet, ingediend door Mevrouw Creyf (Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 258-1).

Het advies is gevraagd op verzoek van de Commissie voor het bedrijfsleven, het wetenschapsbeleid, het onderwijs, de nationale wetenschappelijke en culturele instellingen, de middenstand en de landbouw van de Kamer. De Kamercommissie heeft verzocht om een "alomvattende evaluatie" van het wetsvoorstel, uitgaande van een bij de adviesaanvraag gevoegde vragenlijst. De vragen hebben betrekking op de toepasselijkheid van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens op archiefbescheiden, en op de verenigbaarheid van de bepalingen van het wetsvoorstel met de beginselen vervat in de genoemde wet.

II. TOEPASSELIJKHEID VAN DE WET VAN 8 DECEMBER 1992 OP ARCHIEFBESCHIEDEN

2. Het voorstel van archiefwet bevat een regeling voor bepaalde "bescheiden" of "documenten". Allicht vallen de aldus bedoelde stukken alle onder de definitie van "archiefbescheiden", vervat in artikel 2, 1., van het voorstel : "alle documenten die, ongeacht hun datum, vorm en drager, uit hun aard bestemd zijn te berusten onder de openbare instelling, persoon of groep personen, die ze heeft ontvangen of opgemaakt naar aanleiding van de uitoefening van zijn of haar activiteiten of taken".

Niet alle archiefbescheiden vallen onder toepassing van de wet van 8 december 1992. 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 voorstel van wet gaat er trouwens van uit dat archiefbescheiden bewaard, geordend en ontsloten moeten worden (artikel 2, 4.); 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 voorstel 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 archiefbescheiden 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. In het Rijksarchief neergelegde bescheiden

4. Volgens het voorstel van wet zijn de in het Rijksarchief neergelegde bescheiden van de openbare besturen "openbaar" (artikel 5, 1). In de toelichting bij het voorstel wordt gepreciseerd dat "de originelen, afschriften of vervangingskopies van alle zich in het Rijksarchief bevindende bescheiden van de federale openbare besturen ... vrij door iedereen geraadpleegd (mogen) worden, zonder de beperkingen die eventueel krachtens de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer (ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens) zouden kunnen ingeroepen worden" (p.3).

De bedoelde bescheiden zijn alle meer dan dertig jaar oud. Bescheiden van openbare overheden zijn immers pas na dertig jaar vatbaar voor verplichte of facultatieve neerlegging in het Rijksarchief (artikel 3, 1 en 2).

5. De Commissie stelt vast dat de voorgestelde regeling een merkelijke 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 rechten.

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". Die beperkingsgrond is echter niet van toepassing op de archiefbescheiden bedoeld in artikel 5 van het wetsvoorstel, omdat het Rijksarchief zonder meer onttrokken is aan de toepassing van de bepalingen van de wet van 11 april 1994 (artikel 11, vierde lid, van de genoemde wet).

6. Het voor advies voorgelegde voorstel bevat geen enkele specifieke bepaling i.v.m. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van personen die door de openbaarmaking van archiefbescheiden in hun belangen geschaad kunnen worden. De enige bescherming bestaat erin dat de bescheiden pas na dertig jaar openbaar zijn.

De Commissie is van oordeel dat een termijn van dertig jaar te kort is om in alle gevallen een effectieve bescherming van de persoonlijke levenssfeer te waarborgen. Na dertig jaar bestaat integendeel nog steeds het risico dat de openbaarmaking, in bepaalde gevallen, een aantasting inhoudt van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene of diens nabestaanden.

De Commissie zou het meer in overeenstemming vinden met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, indien voor bescheiden die persoonsgegevens bevatten in een langere wachtermijn voorzien zou worden. Om dit doel te bereiken zijn twee systemen denkbaar. In de eerste plaats zou in het algemeen een langere termijn bepaald kunnen worden, met bepaalde afwijkingen in de gevallen waar er in redelijkheid geen gevaar is voor de persoonlijke levenssfeer. Omgekeerd zou de in het voorstel bepaalde termijn van dertig jaar gehandhaafd kunnen worden, mits tevens voorzien wordt in een langere termijn voor de gevallen waar er in redelijkheid juist wél een gevaar is voor de persoonlijke levenssfeer.

Indien voor de eerste oplossing gekozen wordt, zouden in de voorgestelde wet de categorieën van bescheiden of de doeleinden bepaald moeten worden, waarvoor een kortere termijn geldt. Eventueel zou de wetgever aan de Koning kunnen opdragen om die gevallen te bepalen (2).

Daarenboven zou dan voorzien kunnen worden in de mogelijkheid van afwijking in individuele gevallen, bijv. omwille van een wetenschappelijk onderzoek. Duidelijkheidshalve zou daarbij best gepreciseerd worden dat de afwijking enkel verleend kan worden voor zover het belang van de openbaarmaking van de bescheiden in redelijkheid opweegt tegen het recht van de betrokkenen op de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Zulke afwijking kan voorts best verleend worden door een onafhankelijke instantie (3).

Mutatis mutandis gelden die beginselen eveneens indien voor de tweede oplossing gekozen wordt : in dat geval zou de wetgever of eventueel de Koning de categorieën van bescheiden of de doeleinden moeten bepalen waarvoor een langere termijn dan die van dertig jaar geldt; de mogelijkheid van individuele afwijking, in de laatstgenoemde gevallen, zou ook in dit systeem kunnen gelden.

Ten aanzien van gegevens van relatief recente datum, die op grond van een van de genoemde afwijkingen (in het eerste of het tweede systeem) aan een aanvrager zijn medegedeeld vóór het verstrijken van de normale termijn, zouden bovendien 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.

-
- (2) De wetgever zou kunnen bepalen dat dergelijke afwijkingen slechts verleend kunnen worden op advies van de Commissie.
- (3) Bij de samenstelling van die instantie zou eraan gedacht kunnen worden om daarin een lid van de Commissie op te nemen, afgevaardigd of aangewezen door de Commissie.

De Commissie meent ten slotte te moeten benadrukken dat het vaststellen van de wachttermijn die in beginsel moet gelden voor de onbeperkte toegang tot archiefbescheiden, een beleidsbeslissing is, welke in de eerste plaats aan de wetgever toekomt. In die optiek meent de Commissie geen precieze suggestie terzake te moeten doen.

2. Niet in het Rijksarchief neergelegde bescheiden

7. De Commissie stelt vast dat het voorstel geen regeling bevat inzake de openbaarheid van archiefbescheiden van (federale) openbare overheden en van bescheiden van particuliere personen, die niet in het Rijksarchief neergelegd zijn.

Archiefbescheiden van openbare overheden, die niet in het Rijksarchief berusten, vallen onder toepassing van de wet van 11 april 1994 (artikel 11, eerste lid, van die wet). De Commissie is van oordeel dat die wet, met name artikel 6, 2, 1°, voldoende waarborgen bevat voor de persoonlijke levenssfeer.

Archiefbescheiden van particulieren vallen onverkort onder toepassing van de wet van 8 december 1992, o.m. inzake de mededeling van persoonsgegevens aan derden (4). Ook in dit opzicht hoeft het voorstel niet in een bijkomende bescherming te voorzien.

C. Rechten van de betrokkenen

8. 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.

9. De Commissie meent dat de wetgever ook rekening moet 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.

(4) De Koning zal met de bepalingen van de wet van 8 december 1992 rekening moeten houden bij het vaststellen van de regels ter uitvoering van artikel 6 van de voorgestelde wet.

(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.

De Commissie beveelt aan om in de voorgestelde 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).

D. Verplichtingen van de verantwoordelijke voor een archief

10. Ten slotte zal de verantwoordelijke voor een archief (Rijksarchief of andere) 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.

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