

COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

ADVIES Nr 32 / 98 van 9 november 1998

O. ref. : 10 / A / 98 / 025

BETREFT : Onderzoek naar het al dan niet passend beschermingsniveau van de Amerikaanse "Fair Credit Reporting Act", overeenkomstig de artikelen 25 en 26 van de richtlijn 95/46/EG

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, in het bijzonder artikel 29;

Gelet op de adviesaanvraag van de Minister van Justitie van 8 oktober 1998;

Gelet op het verslag van dhr. R. TROGH;

Brengt op 9 november 1998 het volgende advies uit :

1. Voorwerp van het advies

Het voorwerp van het advies betreft de vraag of de bescherming die wordt geboden door de zogenaamde "Fair Credit Reporting Act" al dan niet passend is in de zin van artikel 25 van de richtlijn 95/46/EG. Er moet met name worden bepaald of de persoonsgegevens mogen worden doorgegeven aan personen die de bescherming inroepen die de "Fair Credit Reporting Act" biedt.

De analyse van het passend beschermingsniveau gebeurt in het licht van de grondbeginselen die kunnen worden afgeleid uit de richtlijn 95/46/EG en die gelden voor zowel de inhoud van de gegevensbeschermingsregels als voor de procedurele vereisten.¹

2. Analyse

A. Beginselen betreffende de kwaliteit van de gegevens

Artikel 6,1,c van de richtlijn 95/46/EG bepaalt dat de persoonsgegevens "toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig moeten zijn". De "Fair Credit Reporting Act" (FCRA) voldoet volgens de Commissie duidelijk niet aan dit basisbeginsel, aangezien nagenoeg geen beperkingen werden ingevoerd betreffende de aard van de verzamelde en verwerkte persoonsgegevens. Overeenkomstig de definities [603,(d)] bevatten de persoonsgegevens, naast de algemene inlichtingen inzake kredietwaardigheid en kredietcapaciteit, ook inlichtingen betreffende "general reputation, personal characteristics, mode of living". Nergens in de wet worden de aard en de eigenlijke inhoud van de persoonsgegevens precies bepaald. De Commissie stelt zich bovendien de vraag of inlichtingen betreffende de zogenaamde "mode of living" noodzakelijk zijn om een krediet- of verzekeringsaanvraag adequaat te kunnen beoordelen.

Wat daarenboven de eigenlijke afbakening van de finaliteit van de gegevensverwerking betreft, stelt de Commissie hetzelfde probleem vast : de "FCRA" bevat nauwelijks beperkingen, aangezien de persoonsgegevens door het kredietregistratiebureau mogen worden medegedeeld aan o.m. :

- personen waarvan het kredietregistratiebureau "vermoedt" dat ze de inlichtingen zullen gebruiken in het kader van een kredietverrichting, een verzekeringscontract of zelfs voor tewerkstellingsdoeleinden ("employment purposes") [cf. 604,(a),(3),(A),(B) en (C)];
- personen waarvan het kredietregistratiebureau "vermoedt" dat ze de inlichtingen zullen gebruiken in het kader van "a business transaction that is initiated by the consumer" [cf. 604, (a),(3),(F)].

Daarnaast kunnen de persoonsgegevens eveneens worden medegedeeld aan rechtbanken en aan bepaalde overheidsinstellingen ("state or local child support enforcement agencies").

Uit bovenstaande opsomming blijkt duidelijk dat de finaliteit van de gegevensverwerking onvoldoende precies werd afgebakend in de "FCRA" en dat de persoonsgegevens aan nagenoeg "om het even wie" kunnen worden medegedeeld.

¹ Zie werkdocument van de groep voor de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

B. Beginselen betreffende de toelaatbaarheid van de gegevensverwerkingen

De "FCRA" bepaalt dat, ingeval de persoonsgegevens worden gebruikt voor tewerkstellingsdoeleinden, de consument zijn toestemming moet geven [604, (b)].

De procedure voorziet dat de persoon die de gegevens opvraagt voor tewerkstellingsdoeleinden, de consument daarvan voorafgaandelijk en schriftelijk moet inlichten; enkel indien de consument zijn schriftelijke toestemming geeft, kan de betrokken persoon de gegevens bij het kredietregistratiebureau opvragen (de consument geeft dus toestemming aan de betrokken "derde" om de geregistreerde persoonsgegevens bij de houder van het bestand op te vragen).

Ingeval de gegevens worden geregistreerd en gebruikt in het kader van de aanvraag, het onderzoek en de toekenning van kredieten en verzekeringen, is de toestemming van de consument niet vereist. Dit principe kan verzoend worden met artikel 7, b) van de richtlijn 95/46/EG, namelijk de verwerking van persoonsgegevens die "noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene (consument) partij is of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene (consument)".

De toestemming van de consument is eveneens niet vereist in het kader van de zogenaamde "investigative consumer reports" [cf. 606]; het betreft persoonsgegevens inzake het karakter, de algemene reputatie, de persoonlijke kenmerken en de levensstandaard van de consument, die ingezameld worden via interviews met burens, vrienden en kennissen van de consument.

Vooraleer een derde aan het kredietregistratiebureau vraagt om een dergelijk dossier over een consument op te stellen, moet die derde de betrokken consument enkel voorafgaandelijk inlichten (draagwijdte en doelstellingen van het geplande onderzoek). Dergelijke methodes zijn volgens de Commissie niet verenigbaar met de principes van de richtlijn en opnieuw valt op dat niet de houder van het bestand maar de "derde" (diegene die de inlichtingen vraagt) de consument moet informeren.

C. Marketingdoeleinden en recht van verzet

De "FCRA" bepaalt [cf. 604, (c)] dat voor het verstrekken van persoonsgegevens in het kader van krediet- of verzekeringsverrichtingen voor marketingdoeleinden ("that are not initiated by the consumer"), de consument zijn toestemming moet geven, behalve in het geval de verrichting aanzien wordt als een zogenaamd "firm offer of credit or insurance" (specifiek aanbod, geselecteerd op basis van de inlichtingen in het dossier). In dat geval, waarin normaliter enkel de naam en het adres van de consument door het registratiebureau worden verstrekt, kan de consument evenwel verzet aantekenen bij de houder van het bestand en vragen om voor die doeleinden ("firm offer") zijn naam en adres uit het bestand te laten verwijderen.

Deze procedure kan in overeenstemming worden gebracht met de bepalingen van artikel 14 b) van de richtlijn.

Wat de mededeling van de persoonsgegevens aan overheidsinstellingen betreft - beperkt tot een aantal "identificatiegegevens" (naam, huidig en vorig adres, huidige en vorige werkgevers) - merkt de Commissie op dat de consument daartegen geen verzet kan aantekenen. Deze problematiek houdt tevens verband met de in punt 1 vermelde onvoldoende afgebakende finaliteit van de gegevensverwerkingen.

D. Verwerking van bijzondere gegevens

De persoonsgegevens kunnen eveneens medische gegevens omvatten. De verwerking en de mededeling van medische gegevens is evenwel slechts mogelijk mits toestemming van de consument [cf. 603,(i)]. In dat opzicht is de procedure in overeenstemming met artikel 8, lid 2, a) van de richtlijn; de richtlijn spreekt evenwel van "uitdrukkelijke" toestemming.

De persoonsgegevens kunnen eveneens vonnissen, veroordelingen, enz. bevatten [de zogenaamde "public record information", cf. 613]. Ingeval de gegevens worden opgevraagd voor tewerkstellingsdoeleinden, moet de houder van het bestand de consument voorafgaandelijk inlichten omtrent het bestaan van dergelijke (negatieve) gegevens en de identiteit van de persoon die de gegevens opvraagt. De Commissie stelt zich bovendien de vraag of de verwerking van dergelijke gevoelige inlichtingen wel in overeenstemming is met de finaliteitsbeginselen.

E. Kennisgeving, inzage- en rectificatierecht in hoofde van de consument

De "FCRA" voorziet niet in een ambtshalve informatieverstrekking aan de consument - door de houder van het bestand - ingeval de gegevens niet bij de betrokken consument werden verkregen [art. 11, lid 1 van de richtlijn]. Enkel in een aantal gevallen is voorzien dat de "derde" (aanvrager van de inlichtingen) de consument voorafgaandelijk moet inlichten van zijn voornemen om gegevens op te vragen (bijvoorbeeld in het kader van het gebruik van de inlichtingen voor tewerkstellingsdoeleinden).

Het recht op toegang en rectificatie [art. 12 van de richtlijn] zijn daarentegen grondig en uitvoerig geregeld in de "FCRA". De consument kan immers, op zijn verzoek en mits duidelijke identificatie, alle inlichtingen opvragen die op zijn naam werden geregistreerd en tevens de identiteit van de "derden" die gedurende een bepaalde periode informatie over hem hebben opgevraagd [cf. 609 en 610]. Bij die inzage worden eveneens de rechten van de consument toegelicht. De uitoefening van het inzagerecht door de consument is betalend, behalve indien de consument werkloos of "steungerechtigde" is of indien de persoonsgegevens "negatieve inlichtingen" bevatten die aanleiding hebben gegeven tot beslissingen die voor hen nadelig zijn [cf. 612].

Ook het rectificatierecht is uitvoerig en gedetailleerd geregeld in de "FCRA" [cf. 611]. Indien een geregistreerd gegeven door de consument wordt betwist, heeft het registratiebureau de verplichting om dat gegeven uitvoerig te controleren binnen een vooropgestelde tijdspanne. Naargelang het resultaat van dat onderzoek dient het betwiste gegeven te worden verbeterd of uit het gegevensbestand te worden verwijderd. Derden die verkeerde gegevens hebben verkregen moeten, op aanduiding van de consument, daaromtrent worden ingelicht door de houder van het bestand. Ingeval een betwisting door de consument niet kan worden beslecht heeft deze het recht om een verklaring betreffende de betwiste gegevens aan zijn registratie toe te voegen; die verklaring moet dan, door de houder van het bestand, duidelijk aan alle derden die de gegevens opvragen worden medegedeeld.

De Commissie is van oordeel dat, op het vlak van het inzage- en rectificatierecht, de bepalingen van de "FCRA" duidelijk verder gaan dan de principes die in dat verband in de richtlijn werden voorzien.

F. Vertrouwelijkheid en beveiliging van de verwerkingen

Elk kredietregistratiebureau [cf. 607] moet adequate maatregelen treffen betreffende de juistheid van de geregistreerde inlichtingen (controleprocedures, regelmatige bijwerkingen, enz.) en de rechtmatige toegang tot de gegevens door "derden" (identificatie, certificatie van de doelstelling van de aanvraag, certificatie van de eventuele voorafgaandelijke informatieverstrekking aan de consument en diens toestemming in bepaalde gevallen). In een aantal domeinen dienen de vormvoorschriften van de "Federal Trade Commission" te worden gevolgd.

De gebruikers van de inlichtingen dienen, van hun kant, de nodige maatregelen te treffen om te voorkomen dat de opgevraagde persoonsgegevens worden gebruikt voor andere doelstellingen dan degene die door de "FCRA" worden voorzien. Ingeval de gebruikers van de inlichtingen, op basis van de geregistreerde gegevens, een voor de consument negatieve beslissing treffen (bijvoorbeeld weigering van een krediet), dan dient de consument daarover door de betrokken derde te worden ingelicht met vermelding van de mogelijkheid om in dat geval gratis het inzagerecht uit te oefenen. Daarbij wordt de consument eveneens ingelicht omtrent zijn rectificatierecht; tevens moet een verklaring worden toegevoegd dat de negatieve beslissing niet werd genomen door het registratiebureau (bijvoorbeeld via scores); dit laatste kan in verband worden gebracht met artikel 15 van de richtlijn inzake geautomatiseerde beslissingen.

G. Sancties, aansprakelijkheid, beroep op de rechter

Ingeval van opzettelijke schending of verwaarlozing - door de houders van het bestand of de gebruikers van de inlichtingen - van de reglementering voorzien in de "FCRA", dient aan de consument een vergoeding te worden betaald voor de geleden schade [cf. 617 en 617 "Civil liability"].

Naast de burgerrechtelijke werden ook strafrechtelijke sancties voorzien; laatstgenoemde zijn eveneens van toepassing op de personeelsleden van de kredietregistratiebureaus, ingeval van opzettelijk en onrechtmatig gebruik van de persoonsgegevens [cf. 620].

Indien de consument oordeelt dat zijn rechten werden geschonden en de houders van het bestand of de gebruikers van de inlichtingen hun aansprakelijkheid afwijzen, kan hij zich tot de rechtbank wenden [cf. 618].

Rekening houdend met het voorgaande, kan gesteld worden dat de voorzieningen in de "FCRA" grotendeels overeenstemmen met de beginselen vastgesteld in de artikelen 22, 23 en 24 van de richtlijn.

H. Toezichthoudende autoriteiten

Het toezicht op de naleving van de bepalingen van de "FCRA" wordt grotendeels uitgeoefend door de "Federal Trade Commission". De opdrachten en de bevoegdheden van die commissie werden vastgesteld in de "Federal Trade Commission Act". Daarnaast zijn er ook een reeks andere overheidsinstellingen die, rekening houdend met het specifieke karakter van sommige bepalingen, toezicht kunnen uitoefenen en over de bevoegdheid beschikken om, ingeval van inbreuken, op te treden (bijvoorbeeld de "Board of Governors of the Federal Reserve System" en de "Board of Directors of the Federal Deposit Insurance Corporation" in verband met de verplichtingen van kredietverstrekkers en verzekeringsmaatschappijen).

BESLUIT

De Commissie is van mening dat de Amerikaanse "Fair Credit Reporting Act", op het vlak van de bescherming van de privacy, een aantal bepalingen bevat die in overeenstemming kunnen worden gebracht met de principes van de richtlijn 95/46/EG. Wat het inzage- en rectificatierecht in hoofde van de consument betreft, gaan de bepalingen van die wet zelfs verder dan de voorzieningen in de richtlijn. Daarentegen oordeelt de Commissie dat, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen, de geregistreerde gegevens niet steeds als "ter zake dienend" en soms zelfs als "bovenmatig" moeten worden beschouwd. Tevens wordt vastgesteld dat de "finaliteit" van de gegevensverwerkingen onvoldoende werd afgebakend. Aangezien deze elementen echter de grondbeginselen vormen voor een adequate bescherming van de persoonlijke levenssfeer, besluit de Commissie dat de bepalingen van de "Fair Credit Reporting Act", in vergelijking met de richtlijn 95/46/EG, geen passend beschermingsniveau waarborgen.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) M-H. BOULANGER

(get.) P. THOMAS.