

ADVIES Nr 33 / 95 van 22 december 1995

O. ref. : 10 / A / 95 / 029

BETREFT : Ontwerp van koninklijk besluit nr. 13 tot voorwaardelijke vrijstelling van de aangifteplicht voor bepaalde soorten van geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die kennelijk geen gevaar inhouden op het gebied van de schending van de persoonlijke levenssfeer

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 17, 8 en 29;

Gelet op de adviesaanvraag van 5 december 1995 van de Minister van Justitie;

Gelet op het verslag van de Heer F. ROBBEN,

Brengt op 22 december 1995 het volgende advies uit :

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG EN NORMATIEF KADER :

1. Het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit heeft tot doel uitvoering te geven aan artikel 17, 8 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna genoemd Wet Verwerking Persoonsgegevens en afgekort als WVP). Dit artikel bepaalt dat de Koning, op voordracht of op advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bepaalde soorten geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die kennelijk geen gevaar inhouden op het gebied van de schending van de persoonlijke levenssfeer, kan vrijstellen van een aangifte aan de Commissie of kan toestaan dat voor die verwerkingen een aangifte wordt gedaan die wordt beperkt tot bepaalde vermeldingen. Het ontwerp van koninklijk besluit voorziet, onder bepaalde voorwaarden, in vrijstellingen van de aangifteplicht voor 13 soorten verwerkingen.

Het ontwerp van koninklijk besluit moet ook worden gekaderd binnen de bepalingen van artikel 18, lid 2 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 genoemd Richtlijn). 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 18, lid 2 van de Richtlijn stelt dat de lidstaten alleen in de volgende gevallen en onder de volgende voorwaarden mogen voorzien in een vereenvoudigde aangifte of in een vrijstelling van aangifte :

- wanneer zij voor de categorieën verwerkingen waarbij, rekening houdend met de verwerkte gegevens, inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen onwaarschijnlijk is, preciseren : de doeleinden van de verwerking, de verwerkte gegevens of categorieën verwerkte gegevens, de categorie(ën) betrokkenen, de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden verstrekt, en de periode gedurende welke de gegevens worden bewaard, en/of
- wanneer de voor de verwerking verantwoordelijke, overeenkomstig het nationaal recht waaraan hij is onderworpen, een functionaris voor de gegevensbescherming aanwijst die met name :
 - op onafhankelijke wijze toezicht uitoefent op de toepassing binnen de organisatie van de krachtens deze richtlijn getroffen nationale maatregelen,
 - een register bijhoudt van de door de voor verwerking verantwoordelijke verrichte verwerkingen, waarin de in artikel 21, lid 2 van de Richtlijn bedoelde gegevens opgenomen zijn,en er aldus voor zorgt dat inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen door de verwerkingen onwaarschijnlijk is.

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP VAN KONINKLIJK BESLUIT :

A. Algemene opmerkingen

2. In het verslag aan de Koning bij het ontwerp van koninklijk besluit wordt de optie om te voorzien in vrijstellingen van de aangifteplicht gesteund op de vaststelling dat een algemene verplichting om van alle geautomatiseerde verwerkingen, zonder enige uitzondering, aangifte te doen, onvermijdelijk zou leiden tot een enorme toevloed van aangiften. Daardoor zou de Commissie dan al haar middelen en energie moeten besteden aan de verwerking - en misschien nog meer aan de verwerving - van deze aangiften, zodat weinig ruimte overblijft voor meer essentiële opdrachten. Bovendien vermijdt het inbouwen van een zekere selectiviteit in de aangifteplicht, aldus het verslag aan de Koning, dat de Commissie overdreven moeite zou moeten doen om uit de talrijke aangiften deze uit te zoeken die een gevaar zouden kunnen opleveren voor de persoonlijke levenssfeer.

Met het voorstel tot het toekennen van vrijstellingen van de aangifteplicht, gaan de opstellers van het ontwerp van koninklijk besluit in tegen een vroeger advies van de Commissie om dergelijke vrijstellingen niet te verlenen (zie advies nr. 11/94 van 18 april 1994). Dit advies werd geformuleerd in het licht van de doelstellingen die overeenkomstig de Memorie van Toelichting (Gedr. St., Kamer, 1990-91, nr. 1610/1) bij de WVP aan de grondslag lagen van het openbaar register dat op basis van de aangiften moet worden uitgebouwd. Dit register was enerzijds bestemd om aan de betrokkenen de mogelijkheid te bieden om alle noodzakelijke informatie terug te vinden voor de uitoefening van hun rechten, en moest anderzijds toelaten om een overzicht te krijgen van het gebruik dat van deze persoonsgegevens in België wordt gemaakt. Om deze beide doelstellingen te verwezenlijken, was de Commissie van oordeel dat het openbaar register best een zo volledig mogelijke weergave zou bieden van de geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens.

De Commissie begrijpt niettemin de argumenten aangehaald in het verslag aan de Koning en onderkent het mogelijk nut van vrijstellingen van de aangifteplicht, op voorwaarde dat de doelstellingen die aan het openbaar register ten grondslag liggen op een andere wijze worden bereikt. In dit opzicht lijkt artikel 15 van het ontwerp van koninklijk besluit aan de Commissie afdoende waarborgen te bieden. Dat artikel verplicht immers elke houder van een geautomatiseerde verwerking, die vrijgesteld is van de aangifteplicht, om de inlichtingen die normaliter dienen voor te komen in de aangifte, mee te delen aan iedereen die daarom verzoekt, zonder dat een belang dient te worden aangetoond. Deze bepaling waarborgt volgens de Commissie voldoende de mogelijkheid voor elkeen om de noodzakelijke informatie te bekomen die nodig is voor de uitoefening van zijn rechten, en laat ook de Commissie toe om in geval van vermoed gevaar voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verder de nodige informatie op te vragen. Overigens stelt de Commissie vast dat in geen geval vrijstelling wordt verleend van de verplichting om in uitvoering van artikel 17 4 WVP aan de Commissie bijkomende informatie te verstrekken indien ze daarom verzoekt.

3. De Commissie stelt vast dat sommige gevallen van vrijstelling van aangifteplicht worden omschreven onder verwijzing naar het doeleinde dat de betrokken verwerking nastreeft. Het verslag aan de Koning geeft echter duidelijk aan dat uit deze omschrijving geen conclusies mogen worden afgeleid over de manier waarop een doeleinde van een verwerking moet worden omschreven in de context van andere bepalingen van de wet of de uitvoeringsbesluiten, zoals de artikelen 4, 5 en 9 WVP. De Commissie benadrukt op haar beurt dat de doelomschrijvingen vervat in het ontwerp van koninklijk besluit in heel wat gevallen eerder categorieën van doeleinden in de zin van artikel 5 WVP zijn en op zich dus niet voldoen aan de vereiste van

duidelijke omschrijving van de doeleinden zoals vervat in artikel 5 WVP.

4. De Commissie merkt tenslotte op dat in het ontwerp van koninklijk besluit in een aantal gevallen vrijstellingen van aangifteplicht worden verleend, zonder dat steeds de verwerkte gegevens of categorieën verwerkte gegevens, de categorie(ën) betrokkenen, de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden verstrekt of de periode gedurende welke de gegevens worden bewaard, worden gespecificeerd. Nochtans wordt dit vereist door artikel 18, lid 2 van de Richtlijn, tenzij de verplichting wordt ingesteld om een functionaris voor de gegevensbescherming aan te wijzen. De Commissie vraagt zich af of een regeling uitgevaardigd na de inwerkingtreding van een richtlijn niet volledig in overeenstemming moet zijn met de bepalingen van deze richtlijn.

B. Artikelsgewijze bespreking

5. Artikel 1 definieert een aantal begrippen die in het ontwerp van koninklijk besluit worden gehanteerd. Vernieuwend daarbij is de definitie van het begrip derde, die sterk is gebaseerd op de definitie vervat in artikel 2 f) van de Richtlijn. De Commissie heeft hierbij geen commentaar.

6. Artikel 2 voorziet in een vrijstelling van de aangifteplicht voor verwerkingen die uitsluitend betrekking hebben op persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de loonadministratie van personen in dienst van of werkzaam ten behoeve van de houder van het bestand, in zover die gegevens uitsluitend voor de loonadministratie gebruikt worden. Voor zover het begrip loonadministratie, zoals aangegeven in het algemene deel van het verslag aan de Koning, wordt begrepen als de uitvoering van verplichtingen en het vervullen van de formaliteiten waartoe de houder als werkgever of opdrachtgever van een zelfstandige gehouden is krachtens het arbeids-, sociale zekerheids- en fiscaal recht, met inbegrip van collectieve en individuele arbeidsovereenkomsten, kan de Commissie instemmen met deze vrijstelling. In het commentaar in het verslag aan de Koning bij artikel 2, wordt het begrip loonadministratie echter omschreven onder verwijzing naar de wettelijke opdrachten van sociale secretariaten. Deze wettelijke opdrachten beperken zich echter niet tot loonadministratie in de hogervermelde zin, maar kunnen ook betrekking hebben op aspecten als personeelsadministratie en juridische adviesverstrekking. De verwijzing naar de wettelijke taakhoud van de sociale secretariaten kan dan ook tot verwarring leiden.

7. Artikel 3 voorziet in een vrijstelling van de aangifteplicht voor verwerkingen van persoonsgegevens die uitsluitend de administratie van het personeel in dienst van of werkzaam ten behoeve van de houder van het bestand tot doel hebben, op voorwaarde dat de gegevens geen betrekking hebben op de gezondheid van de betrokkene, geen gevoelige of gerechtelijke gegevens uitmaken in de zin van de artikelen 6 en 8 WVP en niet de beoordeling van de betrokkene tot doel hebben. Bovendien mogen de gegevens niet langer worden bewaard dan nodig voor de personeelsadministratie en niet worden meegedeeld aan derden, tenzij voor de toepassing van óf een wets- of reglementsbepaling óf in zoverre dit noodzakelijk is voor de personeelsadministratie. De Commissie beschouwt de voorgestelde vrijstelling onder de voorgestelde voorwaarden in overeenstemming met artikel 17, 8 WVP.

8. Artikel 4 voorziet in een vrijstelling van de aangifteplicht voor verwerkingen van persoonsgegevens die uitsluitend betrekking hebben op de boekhouding van de houder van het bestand in zoverre deze gegevens uitsluitend gebruikt worden voor deze boekhouding. Het verslag aan de Koning definieert het begrip boekhouding op basis van de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen. De Commissie stelt voor om ook hier, naar analogie met andere artikelen van het ontwerp van koninklijk besluit, te bepalen dat de betrokken persoonsgegevens niet mogen worden meegedeeld aan derden, behoudens voor de

toepassing van een wets- of reglements bepaling of in zoverre dit noodzakelijk is voor de boekhouding.

9. Artikel 5 voorziet in een vrijstelling van de aangifteplicht voor verwerkingen van persoonsgegevens die uitsluitend de administratie van vennoten en aandeelhouders tot doel hebben, in zoverre die gegevens niet worden meegedeeld aan derden, behoudens voor de toepassing van een wets- of reglementsbeplating. De Commissie heeft geen bemerkingen m.b.t. dit artikel.

10. Artikel 6 voorziet in een vrijstelling van de aangifteplicht voor verwerkingen die uitsluitend het beheer van de klanten of leveranciers van de houder van het bestand tot doel hebben, op voorwaarde dat de gegevens geen betrekking hebben op de gezondheid van de betrokkene, dat ze geen gevoelige of gerechtelijke gegevens uitmaken in de zin van de artikelen 6 en 8 WVP, en -althans wat de klanten betreft- dat er geen gegevens worden verwerkt die van derden zijn verkregen. Bovendien mogen de gegevens niet langer worden bewaard dan nodig voor de normale bedrijfsvoering van de houder en niet worden meegedeeld aan derden, tenzij voor de toepassing van een wets- of reglementsbeplating of in zoverre dit kadert in een normale bedrijfsvoering van de houder.

Uit het verslag aan de Koning kan worden afgeleid dat het "beheer van klanten" enkel betrekking heeft op het beheer van de zakelijke relatie met de klant, waarmee wordt bedoeld registratie en opvolging van bestellingen en leveringen, opvolging van de betalingen, marketing voor eigen producten,... Indien daarnaast echter ook persoonsgegevens worden verwerkt voor andere redenen dan het beheer van de louter zakelijke aspecten van de relatie met de klant, zoals inhoudelijke informatie m.b.t. de specifieke zorgen of diensten die aan de klant worden verstrekt, geldt de vrijstelling volgens de Commissie niet. Anders dreigen onder de noemer "beheer van klanten" immers een heel aantal verwerkingen vrijgesteld te worden waarvan wel een aanzienlijke bedreiging kan uitgaan voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. In het licht van de voorgaande opmerking zou het wenselijk zijn dat de Regering in het verslag aan de Koning uitdrukkelijk een standpunt zou innemen ten aanzien van de interpretatie van deze beplating.

11. Artikel 7 voorziet in een vrijstelling van de aangifteplicht voor verwerkingen die verricht worden door een stichting, vereniging of enige andere instantie zonder winstoogmerk in het kader van haar gewone activiteiten, en die uitsluitend betrekking heeft op de administratie van de eigen leden, van de personen die regelmatige contacten met haar onderhouden of van haar begunstigers, op voorwaarde dat geen personen worden verwerkt op grond van gegevens die van derden zijn verkregen. Bovendien mogen de gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor de administratie van de leden, contactpersonen of begunstigers, en mogen ze niet worden meegedeeld aan derden, tenzij voor de toepassing van een wets- of reglementsbeplating. De Commissie heeft geen opmerkingen m.b.t. deze vrijstelling, die uitdrukkelijk wordt toegestaan door artikel 18, 4 van de Richtlijn. Wel suggereert ze om, omwille van de analogie met andere artikelen, het tweede lid op te splitsen in twee leden.

12. Artikel 8 voorziet in een vrijstelling van de aangifteplicht voor verwerkingen van voor communicatie noodzakelijke identificatiegegevens die enkel worden verricht met het doel om met de betrokkene in contact te treden, voor zover die gegevens niet aan derden worden meegedeeld en er niet reeds een vrijstelling krachtens een ander artikel van het ontwerp van koninklijk besluit kan worden ingeroepen. De Commissie kan instemmen met deze vrijstelling in zoverre ze enkel betrekking heeft op identificatiegegevens en gegevens die toelaten de persoon te localiseren in de ruimte en de tijd, en niet op enig ander gegeven, zoals profiel-gegevens, aanduidingen over hobby's of voorkeuren e.d.m. Het verslag aan de Koning dient op dit vlak te worden gepreciseerd.

13. Artikel 9 voorziet in een vrijstelling van de aangifteplicht voor verwerkingen die uitsluitend betrekking hebben op de registratie van bezoekers in het kader van een toegangscontrole, in zoverre de verwerkte gegevens beperkt blijven tot de naam en het adres van de bezoeker, de identificatie van zijn werkgever en zijn voertuig, de naam, afdeling en functie van de bezochte persoon en het tijdstip van het bezoek, en die gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor de toegangscontrole. Bij de toepassing van deze bepaling zal de Commissie ervan uitgaan dat de toegangscontrole zowel de controle op het ogenblik van het bezoek als de in het licht van een intern veiligheidsbeleid achteraf verrichte verificaties kan omvatten. Ze stelt bovendien voor als voorwaarde toe te voegen dat de gegevens uitsluitend voor de toegangscontrole gebruikt worden.

14. Artikel 10 voorziet in een vrijstelling van de aangifteplicht voor verwerkingen die worden verricht door onderwijsinstellingen met het oog op het beheer van hun relaties met leerlingen of studenten, op voorwaarde dat de gegevens geen betrekking hebben op de gezondheid van de betrokkene, geen gevoelige of gerechtelijke gegevens uitmaken in de zin van de artikelen 6 en 8 WVP, en niet van derden zijn verkregen. Bovendien mogen de gegevens niet worden meegedeeld aan derden, tenzij voor de toepassing van een wets- of reglementsbeepaling. Net als in andere artikelen acht de Commissie het wenselijk te preciseren dat de vrijstelling slechts geldt op voorwaarde dat de gegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk voor het beheer van de relaties met de leerlingen of studenten. Anderzijds vreest de Commissie dat de voorwaarde dat geen gegevens betreffende de gezondheid of gevoelige gegevens mogen worden verwerkt de zin van de vrijstelling al te zeer uitholt. Scholen bewaren immers regelmatig volkomen rechtmatig gegevens over de gezondheid van de leerlingen in het kader van specifieke, vaak gesubsidieerde begeleidingsinitiatieven en gegevens over de gevolgde godsdienstlessen.

15. Artikel 11 voorziet in een vrijstelling van de aangifteplicht voor verwerkingen die door gemeenten worden verricht overeenkomstig de wetgeving op de bevolkingsregisters, de kieswetgeving en de wettelijke bepalingen over de registers van de burgerlijke stand. De Commissie heeft geen bemerkingen m.b.t. dit artikel.

16. Artikel 12 voorziet in een vrijstelling van de aangifteplicht voor verwerkingen die uitsluitend tot doel hebben een register bij te houden dat volgens de wettelijke of reglementaire bepalingen bedoeld is om het publiek voor te lichten en dat door iedereen dan wel door eenieder die zich op een gerechtvaardigd belang kan beroepen kan worden geraadpleegd. De Commissie heeft geen bezwaar tegen het verlenen van een vrijstelling van de aangifteplicht voor dergelijke verwerkingen, waartoe trouwens de uitdrukkelijke mogelijkheid voorzien is in de Richtlijn. Ze is evenwel van oordeel dat op dit ogenblik geen rechtsbasis bestaat voor deze vrijstelling gezien de betrokken verwerkingen krachtens artikel 3, 2, 2° WVP uitgesloten zijn van het toepassingsgebied van de wet.

17. Artikel 13 voorziet in een vrijstelling van aangifteplicht voor verwerkingen verricht door administratieve overheden indien voor de verwerking door of krachtens de wet specifieke voorschriften zijn uitgevaardigd waarin de toegang, het gebruik en de verstrekking van de verwerkte gegevens is geregeld. Om alle mogelijke onduidelijkheden omtrent de interpretatie van het begrip "administratieve overheid" te vermijden, stelt de Commissie voor om te preciseren dat dit begrip verwijst naar hetzelfde begrip bedoeld in artikel 14 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State.

18. Artikel 14 voorziet in een vrijstelling van aangifteplicht voor verwerkingen die worden verricht door instellingen van sociale zekerheid met het oog op de toepassing van de sociale zekerheid, op voorwaarde dat deze instellingen m.b.t. deze verwerkingen voldoen aan de bepalingen van de Kruispuntbankwet en haar uitvoeringsbesluiten. De Commissie meent echter dat deze vrijstelling slechts kan worden verleend voor zover in uitvoering van de Kruispuntbankwet een koninklijk besluit wordt uitgevaardigd waarin de verplichting wordt opgelegd om de lijst bedoeld in artikel 46, 6^o van de Kruispuntbankwet ter beschikking te houden van de Commissie, overeenkomstig de modaliteiten te bepalen in onderling overleg tussen de Kruispuntbank en de Commissie.

19. Artikel 15 legt aan de houders van verwerkingen die vrijgesteld zijn van de aangifteplicht de verplichting op om de inlichtingen die normaal in de aangifte aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten worden meegedeeld, mee te delen aan iedereen die daarom verzoekt. Dit artikel is niet van toepassing op houders van openbare registers bedoeld in artikel 12. Zoals reeds hoger vermeld, vormt deze verplichting een essentieel correlarium voor de vrijstelling van de aangifteplicht, opdat de geregistreerde personen de noodzakelijke informatie zouden kunnen bekomen die nodig is voor de uitoefening van hun rechten, en de Commissie de nodige informatie zou kunnen opvragen in geval van vermoed gevaar voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Aldus worden de in de Memorie van Toelichting bij de WVP vermelde doelstellingen van de aangifteplicht op een andere wijze gewaarborgd.

Uit het verslag aan de Koning blijkt dat wanneer een houder van een bestand overmatig wordt verzocht om inlichtingen in uitvoering van dit artikel, hij ervoor kan opteren geen beroep te doen op de mogelijkheid tot vrijstelling van de aangifteplicht, en toch een aangifte te verrichten, waarna hij dan geen uitvoering meer zou moeten geven aan vragen in uitvoering van dit artikel, maar de betrokkenen kan doorverwijzen naar het openbaar register. De Commissie is van oordeel dat het verlenen van een afdoende rechtsbasis voor deze mogelijkheid, de opname ervan vereist in het dispositief van het ontworpen koninklijk besluit, bijvoorbeeld door na de woorden "van toepassing zijn", de woorden "en waarover de in artikel 17 3 WVP bedoelde inlichtingen niet bij de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kunnen geraadpleegd worden" in te voegen.

20. De artikelen 16 en 17 vergen geen nadere commentaar.

OM DEZE REDENEN

Brengt de Commissie, onder voorbehoud van de hiervoor gemaakte opmerkingen, i.h.b. onder de nummers 4, 6, 8, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18 en 19, een gunstig advies uit.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. PAUL.

(get.) P. THOMAS.