



Advies nr. 35/2016 van 29 juni 2016

Betreft: Wetsvoorstel tot wijziging van de faillissementswet van 8 augustus 1997 en tot invoering van het Centraal Register Solvabiliteit (CO-A-2016-037)

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* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de heer Siegfried Bracke, Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, ontvangen op 24/05/2016;

Gelet op het verslag van mevrouw Séverine Waterbley;

Brengt op 29 juni 2016 het volgend advies uit:

VOORAFGAANDE OPMERKING

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens werd uitgevaardigd: de algemene Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en de Richtlijn voor Politie en Justitie. Deze teksten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016^[1].

De verordening, meestal GDPR (general data protection regulation) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing: 25 mei 2018. De richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, en gedurende de termijn van twee jaar voor de tenuitvoerlegging, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze teksten te anticiperen. En het is in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) om hier rekening mee te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

^[1] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. De heer Siegfried Bracke, Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, heeft aan de Commissie bij hoogdringendheid een advies gevraagd over het wetsvoorstel tot wijziging van de faillissementswet van 8 augustus 1997 en tot invoering van het Centraal Register Solvabiliteit (DOC 54 1779/001, p. 2) (hierna het wetsontwerp).
2. Dit wetsvoorstel beoogt de oprichting van een databank waarin alle documenten en/of gegevens met betrekking tot de faillissementsprocedure worden gecentraliseerd. De informatisering en reorganisatie van het beheer van deze gegevens beoogt een daling van de kosten en de werklust van de FOD Justitie, (Toelichting, DOC 54 1779/001, p. 3). Zo zal bijvoorbeeld de centralisatie van de schuldvorderingen voortaan toevertrouwd worden aan de curatoren in plaats van aan de griffiers. Het Register wil eveneens voordelen bieden aan de betrokken actoren. Zo zullen de schuldeisers hun aangifte kunnen doen zonder verplaatsing.
3. Deze databank krijgt de benaming Centraal Register Solvabiliteit (hierna "het Register") en zal gelden als authentieke bron voor alle gegevens die erin zijn opgenomen (artikel 4 van het wetsontwerp).
4. De "*Orde van Vlaamse Balies*" en de "*Ordre des Barreaux francophones et germanophone*" staan als gezamenlijke verantwoordelijken voor de verwerking, in voor de inrichting en het beheer van het register. Zij worden samen bestempeld als "*beheerder*" van dit Register (artikel 5 van het wetsontwerp).
5. Het wetsontwerp bepaalt dat de beheerder een "*aangestelde voor de gegevensbescherming*" aanstelt die onder meer wordt belast met het verstrekken van adviezen inzake de beveiliging van persoonsgegevens en de uitvoering van de andere opdrachten inzake de beveiliging van gegevens die door de Koning worden bepaald, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Doeleinde - Rechtmatigheid - Proportionaliteit

a) Doeleinde en rechtmatigheid

6. De verwerking van gerechtelijke persoonsgegevens, zoals de gegevens die zullen worden opgeslagen in het toekomstig Centraal Register Solvabiliteit, is in beginsel verboden (zie artikel

8 § 1 van de WVP). Dit verbod is echter niet van toepassing op de hierna volgende verwerkingen,

- a) onder toezicht van een openbare overheid of van een ministeriële ambtenaar als bedoeld in het Gerechtelijk Wetboek, als de verwerking noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taken;
- b) door andere personen, als de verwerking noodzakelijk is voor de verwezenlijking van doeleinden die door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie zijn vastgesteld.

De personen die gemachtigd worden om toegang te krijgen tot de gegevens worden expliciet vermeld in artikel 5, §3 van de toekomstige wet (artikel 6 van het wetsontwerp). In onderhavig geval zullen de gegevens van het Register toegankelijk zijn voor de beheerders van het Register, de magistraten, de griffiers, het openbaar ministerie, de parketsecretarissen, de curatoren, de rechter-commissarissen voor de vervulling van hun wettelijke opdracht alsook de gefailleerden, de schuldeisers en hun advocaten in het raam van het faillissement (artikel 6 van het wetsontwerp). Deze personen hebben toegang tot de gegevens indien noodzakelijk voor de vervulling van de taken waarmee zij zijn belast in het raam van de faillissementsprocedure zoals bepaald in de faillissementswet van 8 augustus 1997. De Commissie verzoekt de wetgever om de lijst met personen die gemachtigd worden om toegang te hebben tot het Register op basis van voormeld artikel 5, § 3, uit te breiden door te voorzien in een toegang voor de leden van een toezichtscomité die ermee zouden worden belast toe te zien op het beheer van het Register (zie punt 32 en v. hierna)

7. De Koning zal over de mogelijkheid beschikken om andere categorieën personen, die niet vermeld worden in het huidige wetsontwerp, te machtigen om toegang te hebben tot het Register onder de voorwaarden die hij bepaalt (artikel 6 van het wetsontwerp). De Commissie merkt tot haar tevredenheid op dat werd bepaald dat dit koninklijk besluit haar vooraf ter advies zal worden voorgelegd, wat haar zal toelaten te evalueren of deze toegang rechtmatig is en verenigbaar met het doeleinde van de verwerking van de bedoelde gerechtelijke gegevens.
8. Krachtens artikel 4, § 1, 2° WVP moeten persoonsgegevens worden verkregen voor welbepaalde doeleinden en mogen zij niet verder worden verwerkt op een wijze die daarmee onverenigbaar is. De omschrijving van de nagestreefde doeleinden moet dus zo precies, gedetailleerd en volledig mogelijk zijn.

9. Het doeleinde van het Register bestaat erin een geïnformatiseerde databank op te richten waarin het faillissementsdossier zal worden opgeslagen en bewaard (artikel 4 van het wetsontwerp). Het zal alle gegevens en stukken betreffende de faillissementsprocedure bevatten en gelden als authentieke bron voor alle akten en gegevens die erin zijn opgenomen (ibid.).
10. De Commissie stelt vast dat de doeleinden van het Register welbepaald en uitdrukkelijk omschreven zijn.

b) Proportionaliteit

11. Artikel 4, §1, 3° van de WVP bepaalt dat de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en niet overmatig dienen te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen en waarvoor zij verder worden verwerkt. De verantwoordelijke voor de verwerking moet bij de keuze voor een bepaalde verwerkingwijze, erover waken dat hij opteert voor die modaliteiten die het minst de privacy van de betrokkenen aantasten. Een inmenging in het recht op bescherming van de gegevens van de betrokkenen, moet voor de verwerkingsverantwoordelijke immers proportioneel zijn ten opzichte van de doeleinden van die verwerking.
12. De inhoud en de modaliteiten voor raadpleging van deze databank zijn echter niet definitief vastgelegd in het wetsontwerp. Er wordt bepaald dat "*de gegevens van en de modaliteiten voor de inrichting en werking van het register*" zullen worden vastgesteld bij koninklijk besluit na het advies te hebben ingewonnen van de beheerder en de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 van het wetsontwerp).
13. De Commissie staat positief tegenover het feit dat het toekomstig besluit haar vooraf ter advies zal worden voorgelegd.
14. Betreffende de toegang tot de gegevens herinnert de Commissie aan haar aanbeveling 03/2011 krachtens welke elke raadpleging van online diensten die toegang verschaffen tot persoonsgegevens moet plaatsvinden aan de hand van de authenticatiemodule van de elektronische identiteitskaart of van een equivalent systeem dat een passend veiligheidsniveau biedt. Bovendien zal een passend systeem voor gebruikers- en toegangsbeheer moeten ingevoerd worden waarmee de beheerder zich kan vergewissen van de identiteit en de hoedanigheid van de personen die toegang vragen tot het Register.

15. Met betrekking tot de in het Register opgenomen gegevens bepaalt artikel 4 van het wetsontwerp dat het Register "*alle gegevens en stukken betreffende de faillissementsprocedure bevat*". De Koning behoudt zich in artikel 8 van het wetsontwerp evenwel de mogelijkheid voor om later andere categorieën gegevens toe te voegen. De Commissie verzoekt de wetgever om van meet af aan in het wetsontwerp een duidelijke beeld te verstrekken van de categorieën gegevens die zullen worden opgenomen in het Register Solvabiliteit volgens de huidige stand van de wetgeving.

16. In dit opzicht en teneinde de aard van de betrokken gegevens te verduidelijken, verzoekt de Commissie de wetgever te verwijzen naar de relevante bepalingen van de faillissementswet van 8 augustus 1997 (hierna, de faillissementswet). Zo zal het onder meer relevant zijn te verwijzen naar de lijst met de krachtens artikel 39 van het aangepaste wetsontwerp in het faillissementsdossier opgenomen gegevens, alsook naar elke andere bepaling die voorziet in de invoeging van bijkomende gegevens (zoals bijvoorbeeld artikel 43 van het aangepaste wetsontwerp, betreffende de beschrijving van de curatoren aangaande, in voorkomend geval, het ontoereikend actief om de kosten van het faillissement te dekken).

c) Transparantie

17. Krachtens artikel 9 van de WVP moet er over de voorgenomen verwerking diverse informatie worden verstrekt aan de betrokken persoon (verantwoordelijke voor de verwerking, doeleinden van de verwerking, bestemming van de gegevens,...) op het ogenblik dat de hem betreffende gegevens verkregen worden.

18. Het tweede lid van dit artikel 9 voorziet in twee uitzonderingen op die kennisgevingsplicht als de verkregen gegevens niet werden ingewonnen bij de betrokkene. Zo wordt de verantwoordelijke voor de verwerking vrijgesteld van de voormelde kennisgeving als de verwerking wordt verricht voor de toepassing van een bepaling door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie.

19. Betreffende de toegang tot de persoonsgegevens van het Register door de betrokkenen met het oog op het uitoefenen van hun rechten in de zin van artikel 10 van de WVP, merkt de Commissie op dat de inzage van het faillissementsdossier via het Register Solvabiliteit aanleiding geeft tot de inning van een retributie waarvan de minister van Justitie het bedrag en de voorwaarden bepaalt, onder meer naargelang de hoedanigheid van de partij die gebruik maakt van het register (artikel 9 van het wetsontwerp¹). Eveneens volgens het wetsontwerp

¹ Artikel 9 van het wetsontwerp: "In dezelfde wet wordt een artikel 5/6 ingevoegd,

kan elke belanghebbende echter kosteloos inzage nemen van het faillissementsdossier bedoeld in artikel 39 via de curator (artikel 39 van het aangepaste wetsontwerp²). De Commissie verzoekt de wetgever om de modaliteiten voor de al dan niet betalende toegangen tot het Register en/of het dossier te bepalen. De Commissie acht het gewettigd om van de schuldeisers een retributie te vragen voor toegang tot het Register terwijl de gefailleerde gratis toegang zou moeten krijgen tot zijn gegevens. Bovendien verzoekt de Commissie de wetgever om het statuut van dit via "de curator" verkrijgbare dossier te verduidelijken ten opzichte van de gegevens van het Register, of met andere woorden, te verduidelijken in welke mate de gegevens van dit dossier al dan niet overeenstemmen met de gegevens van het geïnformatiseerde Register (cf. onze opmerking in de punten 15 en 16).

20. De Commissie herinnert eraan dat de verantwoordelijken voor de verwerking verantwoordelijk zijn voor de toegang tot de gegevens. Zo moeten zij onder meer instaan voor de identificatie van de aanvragers en de toelaatbaarheid verifiëren van hun aanvraag om toegang (bijvoorbeeld nagaan of de advocaten het passende mandaat hebben, of de schuldeisers een schuldvordering hebben ingediend, enz.). Ook als de verantwoordelijken voor de verwerking in de praktijk sommige van deze verplichtingen delegeren aan de curatoren, herinnert de Commissie eraan dat de verantwoordelijken voor de verwerking wel degelijk verantwoordelijk blijven voor de eerbiediging van de WVP.
21. De Commissie herinnert er eveneens aan dat het Register zal fungeren als authentieke bron en dat de verantwoordelijken voor de verwerking dienen te waken over de kwaliteit van de hierin opgenomen gegevens. De curatoren zijn weliswaar verantwoordelijk voor de gegevens die ze invoeren maar de verantwoordelijken voor de verwerking blijven *in fine* verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens van dit Register. De Commissie verzoekt de wetgever om de wijzen van beroep voor de betrokken tegen fouten in het Register te verduidelijken.

2. Bewaartermijn

22. Overeenkomstig artikel 4, § 1, 5° WVP mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of verder verwerkt.

luidende: "Art. 5/6. § 1. Teneinde de kosten te dekken die veroorzaakt worden door het beheer van het register geven het neerleggen van schuldvorderingen door de schuldeisers en de inzage van het faillissementsdossier aanleiding tot de inning van een retributie waarvan de minister van Justitie het bedrag, de voorwaarden en de modaliteiten van inning bepaalt. (...) Het bedrag van de retributies bedoeld in paragraaf 1 varieert naargelang de hoedanigheid van de partij die gebruik maakt van het register en naargelang de wijze van neerlegging".

² Artikel 39 van het goedgekeurde wetsontwerp: "Elke belanghebbende kan kosteloos inzage nemen van het dossier bedoeld in dit artikel via de curator" (DOC 54 1779/001, p. 39 (FR) en p. 25 (NL)).

23. Artikel 5 van het wetsontwerp bepaalt dat de bewaartermijn van de bedoelde gegevens "*30 jaar bedraagt, te rekenen vanaf het vonnis van sluiting van het faillissement*" en dat bij het verstrijken van die termijn de gegevens naar het Rijksarchief worden overgebracht.

24. De aldus bepaalde bewaartermijn kan als passend worden beschouwd in het licht van artikel 4, § 1, 5° van de WVP.

3. Verantwoordelijkheid en beveiligingsmaatregelen

a) Verantwoordelijke voor de verwerking

25. De WVP definieert de verantwoordelijke voor de verwerking in artikel 1, § 4. Het betreft de "*natuurlijke persoon of de rechtspersoon, de feitelijke vereniging of het openbaar bestuur die alleen of samen met anderen het doel en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens bepaalt. Indien het doel en de middelen voor de verwerking door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie zijn bepaald, is de verantwoordelijke voor de verwerking de natuurlijke persoon, de rechtspersoon, de feitelijke vereniging of het openbaar bestuur die door of krachtens de wet, het decreet of de ordonnantie als de voor de verwerking verantwoordelijke wordt aangewezen.*».

26. Het wetsontwerp duidt in zijn artikel 5 de Orde van Vlaamse Balies en de Ordre des Barreaux *francophones et germanophone* (ook "de beheerder" genaamd) aan als gezamenlijke verantwoordelijken voor de gegevensverwerking in de zin van artikel 1, § 4 van de WVP. De beheerder zal zich dan ook moeten vergewissen van de naleving van de wet door de partijen die toegang zullen hebben tot de gegevens (zoals bijvoorbeeld de curatoren, belast met het verlenen van een gratis toegang tot het faillissementsdossier (zie punten 19-20 hierboven). De Commissie merkt in dit verband op dat het beheer van een dergelijke databank in principe behoort tot de essentiële opdrachten van de FOD Justitie (cf. Advies nr. 18/2016 van 17 april 201, punt 4 en Advies nr. 47/2015, punt 41). De Commissie raadt dan ook het uitbesteden van het beheer van een dergelijke databank af en formuleert dienaangaande specifieke aanbevelingen als conclusie bij onderhavig advies.

b) Beveiligingsmaatregelen

27. Krachtens artikel 16 van de WVP, is de verantwoordelijke voor de verwerking verplicht om alle technische en organisatorische maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de veiligheid van de gegevens te garanderen. De Commissie verwijst hiervoor naar de

"Referentiemaatregelen voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens" terug te vinden op haar website³.

28. De gevoelige persoonsgegevens, waaronder de gerechtelijke gegevens (artikel 8 van de WVP), rechtvaardigen strengere beveiligingsmaatregelen. Meer in het bijzonder moeten de personen die gemachtigd worden om dit soort gegevens te verwerken, onderworpen worden aan het beroepsgeheim (artikel 8, § 3 van de WVP).
 29. In dit opzicht stelt de Commissie tot haar tevredenheid vast dat het wetsontwerp een verplichting tot vertrouwelijkheid oplegt in de zin van artikel 458 van het Strafwetboek aan eenieder die in welke hoedanigheid ook deelneemt aan de verzameling, de verwerking of de mededeling van de gegevens van het Register Solvabiliteit of kennis heeft van die gegevens (artikel 6 van het wetsontwerp).
 30. De Commissie merkt eveneens op dat de aangestelde voor de gegevensbescherming belast wordt met het verstrekken van adviezen aan de beheerder, onder meer wat betreft de beveiliging van de persoonsgegevens alsook het opstellen, het toepassen, het bijwerken en het controleren van een beleid inzake de beveiliging en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hij wordt eveneens belast met de andere opdrachten inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de beveiliging die door de Koning worden bepaald, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
 31. De Commissie stelt tot haar tevredenheid vast dat werd bepaald dat het koninklijk besluit, dat de nadere regels zal bepalen op basis waarvan de aangestelde voor de gegevensbescherming zijn opdrachten zal uitvoeren, haar vooraf ter advies zal worden voorgelegd.
4. Besluit: te nemen maatregelen om een goed beheer van het Register te verzekeren.
32. Wat de belangrijke verplichtingen inzake privacy betreft, die ten laste worden gelegd van de verantwoordelijken voor de verwerking van het Register (zoals onder meer de garantie op kwalitatieve gegevens, de verantwoordelijkheid voor het toegangsbeheer, enz.), lijkt het verstandig rekening te houden met de hypothese dat de verantwoordelijken in gebreke blijven.

33. De Commissie verzoekt de wetgever de toepasselijke sancties te preciseren in geval van miskenning van de wettelijke verplichtingen inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in voorkomend geval door te verwijzen naar de in de WVP bepaalde sancties.
34. Ingeval het door de verantwoordelijken voor de verwerking voorziene systeem voor gegevensbeheer zou falen, moet worden voorzien in een mechanisme voor recuperatie van de gegevens van het Register en hun beheer door de FOD Justitie. De Commissie verzoekt bijgevolg de wetgever om de oprichting van een Toezichtscomité te overwegen, samengesteld uit vertegenwoordigers van de FOD Justitie en magistraten, dat (a) zou moeten toezien op het goede beheer van het Register door de verantwoordelijken voor de verwerking wat hun wettelijke verplichtingen betreft, volgens kwaliteitscriteria vastgelegd in een Service Level Agreement, en (b) bevoegd zou zijn om het beheer van het Register tijdelijk of definitief toe te wijzen aan de FOD Justitie om de continuïteit van de opdrachten van openbare dienst, verbonden aan het Register Solvabiliteit te verzekeren, in voorkomend geval op kosten van de beheerders in de gevallen van tekortkomingen die moeten bepaald worden in de SLA.

OM DIE REDENEN,,

Brengt de Commissie een gunstig advies uit over het wetsontwerp, op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met haar opmerkingen in voorliggend advies, met name de punten 15, 19 en 21 en met de conclusie van het onderhavig advies.

De Administrateur f.f.,

De Voorzitter,

(get) An Machtens

(get) Willem Debeuckelaere