

KONINKRIJK BELGIE



COMMISSIE VOOR DE  
BESCHERMING VAN DE  
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

Brussel,

**Adres :** Hoogstraat, 139, B-1000 Brussel  
Tel. : +32(0)2/213.85.40 E-mail : [commission@privacy.fgov.be](mailto:commission@privacy.fgov.be)  
Fax.: +32(0)2/213.85.65 <http://www.privacy.fgov.be/>

**ADVIES Nr 09 / 2005 van 15 juni 2005**

O. Ref. : SA1 / A / 2005 / 008

**BETREFT : Adviesaanvraag betreffende een omkadering van de zwarte lijsten.**

---

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 op 18 maart 2005 vanwege de Minister van Werk, belast met de consumptiebescherming betreffende een omkadering van de zwarte lijsten;

Gelet op het verslag van mevrouw M. Salmon en de heer P. Poma;

Brengt op 15 juni 2005 het volgende advies uit:

## **I. ONDERWERP VAN DE AANVRAGEN : ZWARTE LIJSTEN IN DE PRIVATE SECTOR**

---

1.1. Met haar schrijven van 18 maart 2005 vraagt de Minister van Werk, belast met de consumptiebescherming, de Commissie enerzijds om een advies uit te brengen aangaande de noodzaak om de zwarte lijsten te omkaderen, en anderzijds om de beginselen, nuttig voor deze omkadering te verduidelijken, en aan te geven of de elementen die in de aanvraag vermeld werden passend zijn, en tenslotte om zich uit te spreken over de werkwijze die haar terzake het meest geschikt lijkt om te komen tot een grotere efficiëntie van de regels tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

1.2. Gelet op de formulering van voormelde vraag om advies en de regeringsverklaring (zie hierna) acht de Commissie het ook gepast om zich in het kader van het huidige advies enkel uit te spreken over de bestaande en/of mogelijke niet-gereguleerde zwarte lijsten in de private sector,.

## **II. EEN KEUZE TUSSEN DIVERSE OPTIES**

---

2.1. De Commissie heeft kennis genomen van de Federale beleidsverklaring van 12 oktober 2004, waarin onder de titel "(5) Nieuwe sociale noden en maatschappelijke uitdagingen" de Regering aangeeft dat zij het voornemen heeft zich te buigen over een aantal nieuwe maatschappelijke uitdagingen. Men leest verder : In onze moderne informatiesamenleving wordt het individu overspoeld met aanbiedingen en informatie. Het is voor hem echter allesbehalve evident om de getrouwheid van sommige informatie in te schatten.(...) Moderne informatietechnologie neemt een steeds groter aandeel in de informatiestromen op. Hierbij moet worden vermeden dat er, via de aanleg van allerhande bestanden, een loopje wordt genomen met de persoonlijke levenssfeer van de burgers. Maar anderzijds moet erover worden gewaakt dat er geen sociale kloof wordt gecreëerd. Vandaar dat de regering een plan ten uitvoer zal brengen ter overbrugging van de digitale kloof. Ook moet er aandacht worden besteed aan de veiligheid van de informaticanetwerken.

De Commissie ziet hierin een wilsuiting om de databanken die een gevaar betekenen voor het privé-leven van de burgers te omkaderen.

2.2. Teneinde volledig te zijn dient ook te worden opgemerkt dat de Commissie kennis nam van een wetsvoorstel<sup>1</sup> dd. 31 maart 2005, ingediend door mevrouw Annemie Roppe, lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De bedoeling van dit voorstel is het gebruik van zwarte lijsten te verbieden door artikel 5 f) van de WVP te wijzigen.

2.3. Tussen een eventuele normatieve omkadering of een totaalverbod, zijn andere opties echter ook mogelijk : een reglementering door middel van gedragscodes (artikel 44 WVP), en het invoeren van bijzondere voorwaarden bij Koninklijk besluit genomen na advies van de Commissie (artikel 17bis WVP), eventueel met de verplichting om een voorafgaande goedkeuring te verkrijgen.

2.4. Een keuze dringt zich derhalve op tussen voormelde opties. De Commissie wenst in dit advies de optie van de normatieve omkadering te verdedigen, dit op basis van de argumenten die hierna zullen worden ontwikkeld (zie punt 4.1.)

---

<sup>1</sup> Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens inzake de algemene voorwaarden voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens (DOC 51 1693-001 Kamer van Volksvertegenwoordigers van 31 maart 2005).

### III. HISTORIEK VAN DE EVALUATIES VAN DE ZWARTE LIJSTEN DOOR DE COMMISSIE

---

Sinds 1998 heeft de Commissie verschillende adviezen uitgebracht inzake de zwarte lijsten, meer bepaald:

3.1. Het Advies nr. 8/98 van 25 februari 1998 betreffende het ontwerp van wet op de kansspelen en de kansspelinrichtingen waarin **de Commissie de wetgever uitnodigt** om de gelegenheid aan te grijpen om zich uit te spreken over de wettelijkheid en de wettigheid van de zwarte lijsten die zouden worden opgesteld en aan elkaar medegedeeld door de spelinrichtingen. Deze lijsten zouden de personalia bevatten van ongewenste spelers, ofwel omdat het gedrag van deze personen te wensen overlaat (vals spelen, stelen...) ofwel omdat ze niet winstgevend zouden zijn voor de inrichting. Zonder de contractvrijheid in vraag te stellen van spelinrichtingen, opgericht onder de vorm van privé-clubs, is de Commissie van mening dat de gegevens die worden verwerkt voor een selectie van het cliënteel, proportioneel moeten blijven tot dit doel. Het is begrijpelijk dat een inrichting wil vermijden dat valsspelers (te definiëren begrip) of personen die in de inrichting strafrechtelijke inbreuken hebben gepleegd, er toegang toe krijgen, maar het lijkt overdreven om een klant op een met andere inrichtingen gemeenschappelijke zwarte lijst te zetten, enkel en alleen omdat hij niet "opbrengt".

3.2. Het Advies uit eigen beweging nr. 21/2000 van 28 juni 2000 betreffende het RSR-bestand, beheerd door het economisch samenwerkingsverband DATASSUR, dat behoudens ernstige kritiek over de wettigheid van het register, een dwingende vraag vanwege de Commissie bevatte om, hetzij de aangehaalde praktijken te verbieden, hetzij ze van **een wettelijk kader** te voorzien, zonder in tussentijd afbreuk te doen aan een schorsing van dit dossier.

Uit het jaarverslag 2004 van Datassur blijkt dat het aantal 'nieuwe' wanbetalers op de zwarte lijst van verzekeraars in 2004 voor het eerst in drie jaar gestegen is<sup>2</sup>. Eind 2004 hadden de verzekeraars 44.162 wanbetalers aan de lijst toegevoegd, dat is 10 procent meer dan een jaar eerder. Het Datassur-bestand zou volgens Assuralia meldingen tellen die zouden slaan op schadeverzekeringscontracten en zowel zouden steunen op wanbetaling (78 %), schadeverleden (14 %), als fraude (3 %).

3.3. Het Advies uit eigen beweging nr. 22/2000 van 28 juni 2000 omtrent de verwerking van persoonsgegevens door bepaalde handelsinformatiebedrijven van persoonsgegevens afkomstig van informatie ingeschreven op de algemene rol van de arbeidshoven en –rechtbanken waarin de Commissie de aandacht van het College van Procureurs-generaal vestigt op de praktijken van sommige bedrijven die de algemene rol van de arbeidshoven gebruiken om in hun databases de gegevens op te slaan van werkgevers die een geschil hebben met de RSZ en, vervolgens deze informatie te verkopen aan een cliënteel dat voornamelijk bestaat uit financiële instellingen. De Commissie heeft gesteld dat dit soort verwerking in strijd is met het **proportionaliteitsbeginsel**, vervat in artikel 4 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (WVP) en met **artikel 8** van dezelfde wet voor de verwerking van gerechtelijke gegevens. De Commissie vroeg eveneens aan het College van Procureurs-generaal om gepaste maatregelen te nemen tegen dit onvereenigbaar gebruik van gegevens van de rol.

3.4. Het Advies nr. 31/2000 van 9 november 2000 over het voorontwerp van wet betreffende de Centrale voor Kredieten aan Particulieren waarin de Commissie niet de wettigheid in vraag heeft gesteld van de invoering van een positief luik (registratie van de afgesloten contracten) ter voorkoming van de opeenhoping van schulden en het bestaan van een negatief luik (contracten in gebreke). Zij heeft daarentegen de oprichting van een **begeleidingscomité** begroet en gevraagd om hierin vertegenwoordigd te zijn<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Het Belang Van Limburg / Gazet Van Antwerpen, 23 maart 2005.

<sup>3</sup> Artikel 13 van de wet van 10 augustus 2001 betreffende de Centrale voor Kredieten aan Particulieren voorziet, rekening houdend met de vraag van de Commissie, dat een lid van de Commissie zetelt in het begeleidingscomité.

3.5. Geconfronteerd met de samenstelling van een extern bestand van wanbetalers bij huurders heeft de Commissie in haar advies nr. 52/2002 van 19 december 2002 gemeend dat, enerzijds de opmaak van een dergelijk bestand<sup>4</sup>, een **specifiek voorafgaand optreden van de wetgever** vereist teneinde het eventueel in voorkomend geval toe te staan en daartoe de door hem gekozen regels te omschrijven en anderzijds dat dit bestand, niet verenigbaar is met de artikelen 4, 9, 17 en 18 van de wet van 8 december 1992.

#### **IV. ONDERZOEK VAN DE AAN VRAAG**

---

##### **4.1. Noodzaak tot omkadering van de zwarte lijsten van de private sector**

---

De Minister van werk, belast met de consumptiebescherming vraagt de Commissie in de eerste plaats om haar vorige adviezen aangaande de noodzaak tot omkadering van de zwarte lijsten al dan niet te bevestigen.

Verwijzend naar de onder rubriek III vermelde adviezen kan de vraag om zwarte lijsten in de private sector te reglementeren volgens de Commissie bijkomend worden gebaseerd op diverse gegronde redenen. De Commissie vestigt de aandacht op de volgende argumenten :

##### **4.1.1. DEFINITIE "ZWARTE LIJST" EN VRAAG OM UNIFORME, GEHARMONISEERDE CRITERIA DOOR DE GROEP 29**

Zoals de Minister van werk, belast met de consumptiebescherming stelt de Commissie vast dat de consument geconfronteerd wordt met een stijgend aantal databanken met persoonsgegevens die opgericht worden door de private sector en die kaderen in de omschrijving die hieraan gegeven wordt door de Groep voor gegevensbescherming opgericht in toepassing van artikel 29 van de Europese richtlijn 95/46/EG, "Groep 29", genaamd, te weten, "*zwarte lijsten bestaan in de verzameling en verspreiding van specifieke informatie over een specifieke groep van personen, die volgens specifieke criteria afhankelijk van de aard van de desbetreffende lijst is verzameld, en die meestal een negatieve en nadelige uitwerking heeft voor de personen op de lijst en een discriminatie van een groep mensen kan inhouden door hun toegang tot een bepaalde service te belemmeren of hun reputatie te beschadigen.*"<sup>5</sup>

De Commissie wenst de definitie van zwarte lijst door de Groep 29 te onderschrijven. Ze verduidelijkt dat deze definitie enkel de verwerkingen viseert dit tot doel hebben om een communicatie van persoonsgegevens (toegang, consultatie,...) aan derden toe te laten, en nodigt de normgever uit om deze definitie over te nemen in geval van normering van zwarte lijsten in de private sector

De Commissie herinnert er aan dat aan het einde van dit werkdocument twee fundamentele conclusies werden getrokken door de "Groep 29" :

- de weerslag en de schadelijke gevolgen van deze bestanden op de sociale- en privé-sfeer van de betrokkenen;
- het bestaan van wezenlijke verschillen in de inhoud van de reglementering van dit soort bestanden en het gebruik ervan in de verschillende Lidstaten.

---

<sup>4</sup> Het feit dat het beschikken over een woning een fundamenteel recht is – en bijgevolg moet afgebakend worden onder welke voorwaarden dit mag in vraag gesteld worden – wordt bevestigd, voor zover nodig, door de vaststelling dat de grondwetgever zelf onder de titel II " De Belgen en hun rechten", artikel 23 -, het recht op (behoorlijke) huisvesting heeft voorzien onder de rechten van eenieder op een menswaardig leven en aan de wetgever zelf heeft opgedragen deze te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening te bepalen.

<sup>5</sup> Werkdocument over zwarte lijsten, goedgekeurd op 3 oktober 2002,

[http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2002/wp65\\_nl.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2002/wp65_nl.pdf)

De Groep 29 deed bijgevolg een oproep om **te kunnen beschikken over eenvormige en evenwichtige criteria voor de verwerking van het type « zwarte lijsten » met persoonsgegevens.**

De Commissie wenst te onderstrepen dat, indien het aannemen van dergelijke criteria nog geen realiteit is binnen de Europese Unie, zij niettemin meent dat de negatieve gevolgen van zwarte lijsten in de private sector, die niet op een eenvormige en evenwichtige wijze worden opgesteld, een tussenkomst vergen van de overheden in elke Lidstaat, met ander woorden een omkadering van de zwarte lijsten.

#### 4.1.2. VERMENIGVULDIGING VAN DE NIET-GEREGLEMENTEERDE ZWARTE LIJSTEN DOOR DE PRIVATE SECTOR

Zonder exhaustief te zijn wijst de Commissie hierna op de meest opvallende (plannen voor) zwarte lijsten waarvan de laatste jaren sprake was, zonder dat de Commissie de gelegenheid had om al deze (geplande) verwerkingen te beoordelen onder de vorm van een specifiek advies.

a) Sinds 1998 heeft de Commissie het bestand PREVENTEL onderzocht, dat alle gegevens verzamelt van de klanten van telefoonoperatoren wanneer deze in gebreke blijven met betalingen.

Zij heeft bij verschillende gelegenheden meerdere voorbehouden gemaakt aangaande de concrete werkingsmodaliteiten van dit bestand, meer bepaald met betrekking tot de duidelijke vaststelling van het beoogde doeleinde; de registratievoorwaarden van de gegevens, de kennisgeving aan de geregistreerde personen en hun recht op toegang. Toen het systeem aanvankelijk in werking werd gesteld, werden wantoestanden vastgesteld waarbij gebruik gemaakt werd van de dreiging van registratie als drukkingsmiddel tegen klanten die de gegrondheid van een factuur betwistten.

b) De Commissie werd ingelicht over een project van de petroleumsector om een bestand in te voeren, genaamd "Door Raiders", die per camera de nummerplaten van voertuigen registreert, die tanken en vertrekken zonder te betalen.

c) Sector van de grootdistributie

Elementen in het bezit van de Commissie doen vermoeden dat in de sector van de grootdistributie min of meer gecentraliseerde bestanden werden aangelegd met verdenkingen van fraude, van diefstal enz.

Zo is in de sector van de grootdistributie sinds decennia sprake van het centraal beheer van persoonsgegevens inzake de vaststellingen van diefstallen door klanten. Vaststellingen van diefstal door de deelnemende supermarkten worden opgenomen in uniforme vaststellingsformulieren, die worden gestuurd naar een VZW (de VZW Preventie en veiligheid<sup>6</sup>), die de persoonsgegevens verwerkt om misdaadstatistieken op te stellen ten behoeve van de leden van de VZW en teneinde het globaal beheer van de vaststellingen van diefstal ten behoeve van haar leden te verrichten, dit wil zeggen de mededeling van de vaststellingsformulieren aan politie en parket. Eind 2004 zouden er volgens een deelnemende supermarkt sinds 2001 66955 vaststellingen (niet personen) geregistreerd staan in de databank van de VZW Preventie en Veiligheid, zodat het actuele aantal geregistreerde personen zeker in de tienduizenden loopt.

---

<sup>6</sup> <http://www.cbd-bcd.be/Nl/evolutie.html>

In navolging van het bestaande beheer van de vaststellingen van diefstal in de sector van de grootdistributeurs was tenslotte in de pers van 2004 sprake van plannen om een gelijkaardige zwarte lijst in te voeren, met deelname van zelfstandige winkeliers die aangesloten zijn bij UNIZO<sup>7</sup>.

#### d) Sector energiedistributie

De Commissie werd in 2004 gecontacteerd door de "Beroepsvereniging der brandstoffenhandelaars van Oost-Vlaanderen" aangaande een project tot het oprichten van een databank met wanbetalers van stookolie.

Een gelijkaardige besluiteloosheid manifesteerde zich reeds 7 tot 8 jaar geleden bij de federatie van leveranciers van bouwmaterialen.

Het bestaan van deze vraag en van recente persberichten wijst recent ook op een reëel risico voor het opduiken van tal van niet-gereguleerde zwarte lijsten van wanbetalers in de geliberaliseerde energiemarkt (dus niet alleen inzake brandstoffen, maar ook voor de levering van bijvoorbeeld elektriciteit en/of gas).

#### e) Het Algemeen Eigenaars Syndicaat (AES)

De Commissie heeft geoordeeld in 2002 dat de oprichting van een bestand van wanbetalers bij huurders een specifiek voorafgaand optreden van de wetgever vereist (zie 3.5. supra).

Vervolgens, blijkbaar om interne redenen die geen verband hielden met dit advies, heeft het AES nadien beslist om het contract met de firma Checkpoint, die zou instaan voor het beheer van dit bestand, op te zeggen.

Nochtans heeft de pers<sup>8</sup> zeer recent melding gemaakt van het voornemen van het AES om tegen het tweede semester van 2005 een nieuw bestand op te richten van wanbetalers bij huurders. Niettegenstaande het advies van de Commissie beschouwt het AES dat dit niet onwettig is.

### 4.1.3. BEPERKINGEN IN HET ACTUELE NORMATIEVE KADER

Enkele basisprincipes van de WVP tonen tenslotte aan dat het actuele normatieve kader (de WVP) niet toereikend is om meerdere zwarte lijsten op legale wijze uit te baten. In beginsel is immers een tussenkomst bij formele wet, – zie punt 4.3 – vereist om zwarte lijsten in de private sector te kunnen gebruiken. Deze wet zal ofwel afwijken van de beginselen vermeld in de artikelen 5, 7, 8 en 9 van de WVP, ofwel deze beginselen aanvullen.

#### a) Artikel 5 f) WVP evenwicht van de voorhanden zijnde belangen

De diverse verantwoordelijken in de private sector voeren herhaaldelijk aan dat zij een zwaarwegend economisch belang hebben voor het opstellen van dergelijke zwarte lijsten (bestrijden van fraude door klanten). Nochtans moet een dergelijk belang geval per geval op basis van artikel 5 f) WVP en in concreto in het licht van artikel 4 WVP worden onderzocht. De juridische basis voor dergelijke verwerking is aldus onbestaande of minstens onzeker.

#### b) Artikel 7 Medische gegevens

In enkele sectoren is het praktijk geworden om de medische persoonsgegevens van de klant te registreren (bijvoorbeeld in de verzekeringssector).

---

<sup>7</sup> Persbericht Winkeldieven stelen jaarlijks 600 miljoen euro, De Standaard dd. 10 september 2004.

<sup>8</sup> Le Soir Magazine n° 3800 van 20 april 2005.

De Commissie herinnert er aan dat de verwerking van deze persoonsgegevens conform artikel 7 WVP dient te zijn.

Hoewel de individuele verzekeraar wellicht kan aanvoeren dat informatie over medische risico's nodig is om de klantenrisico's op precieze wijze in te schatten bij het aangaan van de polis (premieberekening,...), meent de Commissie dat medische persoonsgegevens niet thuishoren in de zwarte lijsten, d.w.z. enkel buiten beheer van de klantenrisico's door de individuele actor in de private sector.

#### c) Artikel 8 WVP

Een groot aantal persoonsgegevens die verwerkt worden in databanken van het type « zwarte lijsten » slaan op elementen die verbonden zijn aan een of ander concept bedoeld in artikel 8 WVP (geschillen, verdenkingen, vervolgingen, veroordelingen met betrekking tot misdrijven). Het principiële verbod (of de draagwijdte ervan) op de verwerking van dergelijke gegevens en de uitzonderingen moeten duidelijk vastgelegd worden.

Wat bepaalde registraties betreft die verzwaarde risico's inhouden en die kunnen leiden tot een procedure<sup>9</sup> heeft de Commissie in het advies « Datassur »<sup>10</sup> gemeend dat *«Deze gegevens zijn geen gerechtelijke gegevens in de zin van artikel 8 van de wet, maar de Commissie is van mening dat de verwerking van dergelijke gegevens nog nadeliger en gevoeliger is, aangezien de gegevens niet aan het onderzoek van een rechter onderworpen werden noch aan één of andere tegenstrijdige procedure. Het verwerken van dergelijk weinig betrouwbare gegevens is eveneens in strijd met het nauwkeurigheidbeginsel zoals bepaald door artikel 4, § 1, 4° van de wet. Uit het voorafgaande volgt dat een sectoriële groepering die representatief is voor de verzekeringsmaatschappijen, bij gebrek aan een specifieke wetgeving die haar daartoe machtigt, noch de in artikel 8 van de wet bedoelde gegevens, noch de uit objectieve feiten afgeleide gegevens, zonder dat deze feiten vermeld worden, mag verwerken.»*

#### d) Artikel 9 van de WVP : Informatieplicht

In de private sector wordt soms aangevoerd dat een uitzondering op de informatieplicht bij opname in de zwarte lijst gerechtvaardigd zou zijn omwille van private opsporingsbelangen of verplichtingen van de verantwoordelijke, omwille van het belang van bronbescherming of nog op basis van het risico dat mededeling van de opname in een zwarte lijst een ongewenst effect zou ressorteren (gebruik van valse identiteit door betrokkene,...).

De Commissie merkt op dat de WVP actueel geen geschikte uitzondering toelaat aan actoren in de private sector, indien deze een uitzondering wensen op de informatieplicht voor zwarte lijsten.

Weliswaar voorziet artikel 3 § 5, 4° van de WVP dat, met name, artikel 9 WVP niet toepasselijk is op de verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn geworden ten gevolge van de toepassing van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, maar deze uitzondering is strikt beperkt. Zo hebben de kredietinstellingen en beleggingsondernemingen specifieke waakzaamheidsverplichtingen ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme op basis van voormelde wet, en de reglementen en circulaires van de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen ("CBFA") op basis van deze wet<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> De Commissie verwees naar volgende feiten : de niet-overeenstemming met de verklaring bij de contractsluiting, niet-overeenstemming met de schade-aangifte, meerdere dekkingen tot vergoeding van een zelfde risico, deelneming aan het vastgestelde feit, opzettelijk feit, een schadegeval dat vóór de contractsluiting plaatsvond en verborgen werd gehouden.

<sup>10</sup> Voormeld advies nr 21/2000 van 28 juni 2000.

<sup>11</sup> K.B. van 8 oktober 2004 tot goedkeuring van het reglement van de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen betreffende de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, B.S., 22

Artikel 13.1 van de Europese Richtlijn 95/46/EG laat de overheid wel toe om door middel van een formele wijziging van de WVP een uitzondering in te voeren op de informatieplicht, indien de wetgever de invoering van een zwarte lijst in de private sector noodzakelijk zou achten ter vrijwaring van het voorkomen, het onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten. De Commissie merkt echter op dat zij geen voorstander is voor het invoeren van eventuele uitzonderingen op de informatieplicht in de private sector (zie ook 4.2.4., 4.2.6 en 4.3.1. b), gelet op het feit dat de vrijstelling op de informatieplicht is voorbehouden voor het voorkomen, het onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten door de openbare overheden die uitdrukkelijk worden vermeld in artikel 3, §§ 4 en 5 (bvb politiediensten). Door de nauwe band tussen het al dan niet verlenen van de dienst en de gehanteerde zwarte lijst is de transparantie van de verwerking van de persoonsgegevens in de private sector cruciaal voor de burger, omdat elke afwijking op de transparantie ernstige belemmeringen heeft op de controle mogelijkheden (geen controle mogelijk op hetgeen waar men geen weet van heeft). Tot slot kan de uitzondering op de informatieplicht voor zwarte lijsten in de private sector ook ernstige sociaal-juridische gevolgen hebben (sociale uitsluiting zonder dat de betrokkene beschikt over noodzakelijke informatie om de uitsluiting aan te vechten, geen recht van verdediging edm).

#### 4.1.4. RECHTSZEKERHEID

##### a) voor de betrokken personen

Het nadeel en/of de uitsluiting verbonden aan de opname in een zwarte lijst rechtvaardigt de aanvaarding van bijkomende garanties bij deze die door de WVP worden verleend.

##### b) voor de verantwoordelijken voor de verwerking (wettelijk risico)

Uit de contacten van de Commissie met verschillende verantwoordelijken voor de verwerking van zogenaamde «zwarte lijsten» of met de personen die het voornemen hebben een dergelijke verwerking op te starten, blijkt dat een omkadering hen zou toelaten de spelregels te verduidelijken. Inderdaad, het oprichten van een databank vergt grote menselijke en financiële investeringen, en de verantwoordelijken dienen tegelijk rekening te houden met het wettelijk risico.

#### 4.1.5. WET VAN 25 FEBRUARI 2003 TER BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE EN TOT WIJZIGING VAN DE WET VAN 15 FEBRUARI 1993 TOT OPRICHTING VAN EEN CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING

Deze wetgeving verbiedt elke directe of indirecte discriminatie ingevolge een verschil in behandeling dat niet objectief en redelijkerwijze wordt gerechtvaardigd en dat rechtstreeks gebaseerd is op het geslacht, een zogenaamd ras, de huidskleur, de afkomst, de nationale of etnische afstamming, seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de geboorte, het vermogen, de leeftijd, het geloof of de levensbeschouwing, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap wanneer deze ondermeer slaat op het leveren of het ter beschikking stellen van goederen en diensten aan het publiek, het verspreiden, het publiceren of het openbaar maken van een tekst, een bericht, een teken of enig andere drager van discriminerende uitlatingen, de voorwaarden voor toegang tot arbeid in loondienst, de toegang tot en de deelname aan, alsook elke andere uitoefening van een economische, sociale, culturele of politieke activiteit toegankelijk voor het publiek.

---

november 2004, met inwerkingtreding op 2 december 2004. Dit reglement werd uitgevaardigd door de CBFA op basis van artikel 21 bis van de Wet van 11 januari 1993; Circulaire PPB 2004/8 en D. 250 van de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen van 22 november 2004 over de waakzaamheidsverplichtingen met betrekking tot de cliënteel en de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.



Men kan zich afvragen of een aantal zwarte lijsten niet een of meerdere discriminaties inhouden die verboden zijn onder de wet van 15 februari 1993. Een normatieve omkadering met erkenning van de legitimiteit van een beperkt aantal doelstellingen en registratiecriteria voor zwarte lijsten zal de bevoegde overheid misschien helpen om de naleving van de wet van 15 februari 1993 te controleren door de zwarte lijsten.

#### 4.1.6. RECHTSVERGELUKING

Een kort rechtsvergelijkend onderzoek toont aan dat onze buurlanden hebben beslist tot hetzij het verschaffen van een normatieve basis voor de zwarte lijsten (bijvoorbeeld Frankrijk), hetzij door waarborgen te eisen waaraan zwarte lijsten in de private sector dienen te beantwoorden, al dan niet met de vereiste van een voorafgaand onderzoek van de zwarte lijst door de toezichhoudende overheid (bijvoorbeeld Nederland).

##### a) Frankrijk

- Standpunt van de «Commission nationale de l'informatique et des libertés » (« CNIL »)

De «Commission nationale de l'informatique et des libertés» stelt in haar verslag<sup>12</sup> dat de wetgever tussengekomen is om de verspreide bestanden te omkaderen door het beheer toe te vertrouwen aan een rechtspersoon met de verplichtingen van een openbare dienst. Dit heeft evenwel niet geleid tot het instellen van een exclusiviteitsrecht. De private sector (bijvoorbeeld verzekeringen en telecommunicatie) heeft zijn eigen bestanden opgericht. De CNIL meent op basis van het proportionaliteitsbeginsel dat moet worden vermeden dat bestanden met een sectorale strekking niet veranderen in bestanden met een universele toepassing.

- Standpunt van de Grondwettelijke Raad

Het standpunt van de Grondwettelijke Raad over het wetsontwerp, aangenomen door de Franse Senaat op 15 juli 2004, tot omzetting in het Franse recht van de Europese richtlijn van 24 oktober 1995 verdient de aandacht vermits de zwarte lijsten van fraudeurs worden beoogd.

Artikel 9 van de aangenomen tekst stelde dat verwerkingen van persoonsgegevens met betrekking tot misdrijven, veroordelingen en veiligheidsmaatregelen enkel mogelijk waren onder de door de wet voorziene voorwaarden, door natuurlijke personen die het slachtoffer waren van misdrijven of optraden voor rekening van de slachtoffers, in het raam van preventie en bestrijding van fraude alsook met het oog op herstel van de geleden schade.

Gebracht op 29 juli 2004 voor de Grondwettelijke Raad werd deze wetsbepaling vernietigd<sup>13</sup> (vrije vertaling) : om reden van de omvang die zou kunnen verleend worden aan de verwerking van dergelijke persoonsgegevens en de aard van de verwerkte gegevens (nvdr. zou de

---

<sup>12</sup> CNIL "Les listes noires" Le fichage des "mauvais payeurs" et des "fraudeurs" au regard de la protection des données personnelles. Adopté en séance plénière du 27 mars 2003. (vrije vertaling : CNIL « de Zwarte lijsten » De registratie van « wanbetalers » en van « fraudeurs » in het licht van de bescherming van persoonsgegevens. Aangenomen in de plenaire zitting van 27 maart 2003)

<sup>13</sup> "qu'en raison de l'ampleur que pourraient revêtir les traitements de données personnelles ainsi mis en œuvre et de la nature des informations traitées, (ndlr, le texte dont question) pourrait affecter, par ses conséquences, le droit au respect des libertés publiques ; que la disposition critiquée doit dès lors comporter les garanties appropriées et spécifiques répondant aux exigences de l'article 34 de la Constitution ; considérant que, s'agissant de l'objet et des conditions du mandat en cause, la disposition critiquée n'apporte pas ces précisions ; qu'elle est ambiguë quant aux infractions auxquelles s'applique le terme de « fraude » ; qu'elle laisse indéterminée la question de savoir dans quelle mesure les données traitées pourraient être partagées ou cédées, ou encore, si pourraient y figurer des personnes sur lesquelles pèse la simple crainte qu'elles soient capables de commettre une infraction ; qu'elle ne dit rien sur les limites susceptibles d'être assignées à la conservation des mentions relatives aux condamnations ; qu'au regard de l'article 34 de la Constitution, toutes ces précisions ne sauraient être apportées par les seules autorisations délivrées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés ; qu'en l'espèce et eu égard à la matière concernée, le législateur ne pouvait pas non plus se contenter, ainsi que le prévoit la disposition critiquée éclairée par les débats parlementaires, de poser une règle de principe et d'en renvoyer intégralement les modalités d'application à des lois futures ; que, par suite, le 3° du nouvel article 9 de la loi du 6 janvier 1978 est entaché d'incompétence négative".

bedoelde tekst), door zijn uitwerkingen het recht op de eerbiediging van de openbare vrijheden kunnen aantasten; dat de bekritiseerde bepaling bijgevolg specifieke en aangepaste garanties moet bevatten die beantwoorden aan de eisen van artikel 34 van de Grondwet; overwegende dat, met betrekking tot het voorwerp en de voorwaarden van het bedoelde mandaat de bekritiseerde bepaling deze verduidelijkingen niet aanbrengt; dat zij dubbelzinnig is met betrekking tot de misdrijven die de term "fraude" verdienen; dat zij geen antwoord verstrekt op de vraag in welke mate de verwerkte gegevens meegedeeld of doorgegeven kunnen worden, of meer, of er personen zouden kunnen in voorkomen waarvan enkel vermoed wordt dat zij een misdrijf zouden kunnen begaan; dat zij stilzwijgend is met betrekking tot de mogelijke limieten die zouden kunnen aangebracht worden aan de bewaring van de vermeldingen in verband met veroordelingen; dat in het licht van artikel 34 van de Grondwet, al deze verduidelijkingen niet zouden kunnen aangebracht worden louter door de machtigingen afgeleverd door de "Commission nationale de l'informatique et des libertés; dat in voorkomend geval en gelet op de betrokken materie, de wetgever zich niet kon beperken, zoals uit de parlementaire debatten over de bekritiseerde bepaling bleek, tot het vaststellen van een principiële regel en de uitvoeringsbepalingen integraal door de schuiven naar toekomstige wetten; dat bijgevolg het derde lid van het nieuwe artikel 9 van de wet van 6 januari 1978 aangetast is door negatieve onbevoegdheid".

De CNIL heeft derhalve overwogen dat deze verwerkingen, bestemd om de fraude te bestrijden, een wettelijke bepaling ad hoc vereisen, met gepaste en specifieke garanties die beantwoorden aan de eisen van de Grondwet. Hoewel de versterking van de strijd tegen de fraude met betaalmiddelen de wens van de professionals rechtvaardigt om zich beter hiertegen te organiseren, lijkt een specifieke wetgevende tussenkomst van aard om de verplichtingen van de professionals met deze van de betrokkenen te verzoenen door gemeenschappelijke regels op te leggen aan de gehele beroepstak, ondermeer inzake de garanties en minimale voorwaarden voor registratie in dergelijke verspreide bestanden.

## b) Nederland

In Nederland stelde het College Bescherming persoonsgegevens ("CBP") een algemeen themadossier samen over de zwarte lijsten, gepubliceerd op haar website<sup>14</sup> en gebaseerd op een eerder rapport van het CBP van mei 1995<sup>15</sup>.

De benadering vertrekt van het principe dat naast de Wet bescherming persoonsgegevens geen bijkomende normatieve omkadering vereist is van de zwarte lijsten, doch dat zo'n lijst wel verboden is zonder goede waarborgen. Deze waarborgen vindt men terug in de vorm van de vereiste van het voorafgaand onderzoek door het CBP en het gebruik van een checklist :

- Indien er strafrechtelijke gegevens of gegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag op een zwarte lijst geplaatst worden met de bedoeling deze informatie uit te wisselen aan anderen (zogenaamde verwerking van gegevens ten behoeve van derden), dient het CBP in bepaalde situaties een voorafgaand onderzoek in te stellen.
- Op basis van de normen van de Wet bescherming persoonsgegevens stelde het College voor de private sector ook een *checklist 'Zwarte lijsten'* ter beschikking, dit is de facto een leidraad om een zwarte lijst zo zorgvuldig mogelijk in te richten. De checklist biedt concrete toetsingsvragen die beantwoord dienen te worden om te kunnen voldoen aan de normen van de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze checklist is beschikbaar op de website van het College<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> [http://www.cbppweb.nl/themadossiers/th\\_zwl\\_start.stm](http://www.cbppweb.nl/themadossiers/th_zwl_start.stm)

<sup>15</sup> A.F. Rommelse, "zwarte lijsten", reeks achtergrondstudies en verkenningen.

<sup>16</sup> [http://www.cbppweb.nl/downloads\\_overig/Checklist\\_zwarte\\_lijsten.pdf?refer=true&theme=green](http://www.cbppweb.nl/downloads_overig/Checklist_zwarte_lijsten.pdf?refer=true&theme=green)

## c) Besluit

De ervaring uit het buitenland leert dat voor elke zwarte lijst in de private sector op afdoende wijze geschikte en specifieke waarborgen dienen te worden voorzien. De benaderingen verschillen echter met betrekking tot de handelswijze, d.w.z. het standpunt of al dan niet een bijkomende reglementering van deze waarborgen vereist is, de vereiste van een bijkomend voorafgaand onderzoek voor sommige zwarte lijsten, enz....

### 4.1.7. DIVERSE ARGUMENTEN PRO EN CONTRA ZWARTE LIJSTEN

De voorstanders aan de zwarte lijsten verdedigen het gebruik ervan op basis van volgende argumenten :

- gewettigde belangen te hebben om zich te beschermen tegen risicoklanten (bedrijfseconomische noodzaak aan zwarte lijsten, vrijheid van onderneming, vrijheid van informatie, eigendomsrecht, ...)
- de registratie is louter aanwijzend m.a.w ; aan de dienstverleners wordt nog steeds de volledige vrijheid gelaten om met de geregistreerde persoon al dan niet een overeenkomst te sluiten;
- de gegevens worden gecontroleerd op hun juistheid, hun herkomst, enz.
- de veiligheid is compleet : toegang door onbevoegde derden is uitgesloten;
- de rechten van de personen worden gerespecteerd op een wijze die de verplichtingen van de WVP overtreft;
- vergissingen of klachten zijn zeldzaam.

De tegenstanders van zwarte lijsten voeren vaak volgende negatieve aspecten aan:

- het bestaan van een risico voor sociale uitsluiting ; in het algemeen krijgt een geregistreerde persoon geen dienst of een dienst tegen minder gunstige voorwaarden<sup>17</sup>;
- de massa geregistreerde gegevens in bepaalde databanken beletten een reële en daadwerkelijke controle van de kwaliteit van de gegevens;
- inbreuken op de vertrouwelijkheid en gebrek aan identificatie van hun auteur worden mogelijk door een gebrekkige veiligheid en/of een gebrek aan opleiding van de participanten, in het bijzonder in hoofde van de directe gesprekspartners ("aan het loket") met de geregistreerde persoon;
- de registratie wordt afgewend van haar oorspronkelijke finaliteit; Een zwarte lijst die met een bepaalde finaliteit wordt opgericht (bvb bestrijden overmatige schuldenlast), wordt ook als controlemiddel gebruikt ten aanzien van sollicitanten;
- Veelvuldige menselijke fouten, als gevolg van de complexiteit van het bestaande systeem, de ontoereikendheid van het systeem.

Een normatieve benadering van zwarte lijsten in de private sector met een efficiënte omkadering van de mogelijke risico's die dergelijke lijsten veroorzaken lijkt een passend antwoord op de argumenten van de deelnemers aan en de tegenstanders van zwarte lijsten.

### 4.1.8. BESLUIT

Op basis van haar voorgaande adviezen en voormelde argumenten meent de Commissie dat voor de zwarte lijsten in de private sector specifieke en geschikte waarborgen dienen te worden voorzien door middel van een normatieve oplossing. Deze normatieve optie geniet volgens haar de voorkeur boven de alternatieve oplossingen die hiervoor werden vermeld in punt 2.3.

---

<sup>17</sup> Het werkdocument van de groep 29 (zie 4.1.1.) verwijst naar schadelijke en nadelige gevolgen

## 4.2. Toe te passen referentieprincipes met betrekking tot de zwarte lijsten

---

De Minister van Werk, belast met de Consumptiebescherming, vraagt aan de Commissie om de principes te verduidelijken die dienstig zijn om de zwarte lijsten te omkaderen.

De Commissie meent dat, behoudens expliciete wijziging van de WVP, een verduidelijking van de principes, dienstig om de zwarte lijsten te omkaderen, in geen geval afbreuk zouden mogen doen aan de toepassing van de WVP. Dit betekent dat de specifieke norm aanbevolen door de Commissie de zwarte lijsten op een strengere wijze zou dienen te regelen dan de WVP. De Commissie formuleert hierna enkele concrete voorstellen aan de normatieve overheid ("bijkomend normatief voorstel"), na de uiteenzetting van elk principe.

Rekening houdend met deze overweging, zouden de volgende principes in overweging moeten worden genomen:

### 4.2.1. VEREISTE VAN BEOORDELING VAN DE RECHTMATIGHEID VAN DE ZWARTE LIJST (artikel 5 WVP)

Op basis van artikel 5 WVP is elke verwerking van persoonsgegevens onder de vorm van een zwarte lijst in beginsel niet toegelaten, tenzij deze verwerking kan worden gesteund op een van de toelaatbaarheidsgronden die worden vermeld in hetzelfde artikel.

Bij gebrek aan normatieve omkadering beroepen de private actoren zich actueel hetzij op artikel 5, a) (toestemming van de betrokkene) WVP, hetzij op artikel 5, f) (belang van de private actor is gerechtvaardigd en weegt zwaarder) WVP om de zwarte lijst te rechtvaardigen.

Bij gebrek aan normatieve omkadering bieden geen van beide pistes echter een afdoende garantie. Uit voormelde overwegingen en adviezen (zie 3.1. en volgende) bleek immers dat de Commissie een normatieve omkadering van zwarte lijsten in de private sector noodzakelijk acht, omdat de niet-gereguleerde zwarte lijsten in deze sector onvoldoende legitimiteit genieten ten aanzien van artikel 5, a) en/of 5, f) WVP. De gronden onder artikel 5, a) en 5, f) WVP berusten de facto ook op een eenzijdige interpretatie van de sector, opgelegd zonder voorafgaande onderhandeling of tegenspraak. Zo lijkt de vereiste van de vrijheid van de toestemming (artikel 1, § 8 WVP) problematisch als deze toestemming de voorwaarde is om dienst te verkrijgen die essentieel is voor de betrokkene (bv. toestemming tot het gebruik van medische gegevens bij het afsluiten van een schuldsaldoverzekering als voorwaarde voor het aangaan van een hypothecaire lening, of bij het aangaan van de verplichte verzekering BA motorvoertuigen,...).

### 4.2.2. VEREISTE VAN VOORAFGAANDE MACHTIGING DOOR DE COMMISSIE

Behoudens in de gevallen waar een bijzondere wetgeving specifieke vereisten oplegt ten aanzien van de verantwoordelijke voor de uitvoering van een verwerking, en behoudens toepassing van artikel 41, § 2 van de WVP, beschikt elke persoon over de vrijheid om een zwarte lijst aan te leggen na deze te hebben aangegeven bij de Commissie.

#### **Bijkomend normatief voorstel :**

De complexiteit van de oprichting van een gecentraliseerde databank en dus de beoordeling van de vereiste bekwaamheden vereisen volgens de Commissie dat de verantwoordelijken voor bepaalde zwarte lijsten (bijvoorbeeld met betrekking tot de gegevens waarvan de verwerking een inbreuk zou betekenen op een fundamenteel recht voorzien in de Grondwet of op diensten die als essentieel worden beschouwd door een normatieve overheid aan een bijkomend voorafgaande machtiging door de Commissie worden onderworpen.

Bij gebrek aan voorafgaande machtiging door de Commissie zou de zwarte lijst niet mogen worden uitgebaat.

Zonder dat het haar toekomt om zich op definitieve wijze uit te spreken over de compatibiliteit van de voorgestelde machtigingsprocedure met het Europese recht, stelt de Commissie vast dat artikel 20 van de Europese Richtlijn 95/46 met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer<sup>18</sup> als volgt beschikt :

*“1. De Lid-Staten geven aan welke verwerkingen mogelijk specifieke risico's voor de persoonlijke rechten en vrijheden inhouden en dragen er zorg voor dat zij vóór de aanvang van de verwerking onderzocht worden.*

*2. Deze voorafgaande onderzoeken worden uitgevoerd door de toezichhoudende autoriteit na ontvangst van een aanmelding van de voor de verwerking verantwoordelijke, of door de functionaris voor de gegevensbescherming, die in twijfelgevallen de toezichhoudende autoriteit moet raadplegen.*

*3. De Lid-Staten kunnen een dergelijk onderzoek ook uitvoeren in het kader van de voorbereiding van een maatregel van het nationale parlement ofwel van een op een dergelijke wettelijke maatregel gebaseerde maatregel waarin de aard van de verwerking is omschreven en passende waarborgen zijn opgenomen.”*

#### 4.2.3. FINALITEITSBEGINSEL (artikel 4 § 1, 2°, 3° en 4° WVP)

##### a. Verplichting tot finaliteitsomschrijving

Volgens artikel 4, § 1, 2° WVP dient voor elke zwarte lijst de doelstelling uitdrukkelijk te zijn omschreven.

Uit hetzelfde artikel kan worden afgeleid dat elke normatieve omkadering van een zwarte lijst heel duidelijk en op limitatieve wijze de diverse finaliteiten dient op te sommen waarvoor het gebruik van een zwarte lijst in de private sector als gerechtvaardigd kan worden beschouwd.

In het kader van de rechtszekerheid voor de betrokken persoon en de toetsing van de proportionaliteitsvereiste onder artikel 4, § 1, 3° WVP is het voor zwarte lijsten ook essentieel dat de omschrijving van de finaliteit(en) zo precies mogelijk gebeurt, en dus niet op algemene wijze zoals “het bestrijden van klantenrisico's”. Meer specifieke omschrijvingen zijn aangewezen zoals bijvoorbeeld het “bestrijden van wanbetaling”.

##### b. Registratiecriteria

Eens de finaliteit(en) van de zwarte lijst omschreven is (zijn), dient de reglementering duidelijk te maken op basis van welke criteria de verantwoordelijke de(ze) doelstelling(en) kan bereiken. Immers, het is op basis van deze criteria dat de betrokken persoon al dan niet zal kunnen worden geregistreerd in de zwarte lijst.

Op basis van artikel 4, § 1, 3° en 4° WVP is het van belang dat

- de omschrijving van elk registratiecriterium duidelijk en precies is. Men moet immers een onderscheid maken tussen de klantenrisico's die wel / niet pertinent zijn in een zwarte lijst, zonder op algemene wijze ook de risico's te vermelden die onbedoeld zijn. De burger kan zich in tal van diverse situaties bevinden. Zo kan hij reeds slachtoffer of dader zijn geweest bij een of meerdere schadegevallen, al dan niet met zijn directe verantwoordelijkheid, hij kan aansprakelijk zijn voor onbetaald gebleven facturen met/of zonder zijn veroordeling, met of zonder protest, aantekenen van beroep,.... Algemene registratiecriteria kunnen bovendien

---

<sup>18</sup> 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

illegale en/of sociaal onaanvaardbare aspecten omvatten (bijvoorbeeld het wonen in een bepaalde regio, het ras of de etniciteit van de betrokkene,...).

- elk registratiecriterium proportioneel is in functie van de beoogde finaliteit en zijn impact op de belangen van de betrokken persoon; dit wil zeggen dat het registratiecriterium als voldoende ernstig moet worden beschouwd om het doel te bereiken. Het opnemen van een persoon op basis van een onbetaald bedrag van 25 EUR is bijvoorbeeld disproportioneel.
- de registratiecriteria limitatief zijn opgesomd (de opname in de zwarte lijst is immers de uitzondering, niet de regel);
- de registratiecriteria objectief zijn; een minimum onbetaald en gefactureerd bedrag in hoofdsom is objectief, de status "weinig betrouwbaar" is dit niet. Deze nauwkeurigheid is vooral van belang opdat de betrokken persoon zijn recht van verzet kan uitoefenen.
- in geval van twijfel over de conformiteit van de feiten ten aanzien van een registratiecriterium (bijvoorbeeld is er al dan niet geprotesteerd), dient de klant het voordeel van de twijfel en het vermoeden van onschuld te worden gegeven, de bewijslast rustend bij de schuldeiser.

#### 4.2.4. PROPORTIONALITEITSBEGINSEL (artikel 4 § 1, 3° WVP)

##### a. Voorwaarde voor de opname op zwarte lijsten

De tegenstanders van zwarte lijsten in de private sector voeren soms aan dat de opname in een zwarte lijst een private sanctie is die eenzijdig aan de betrokkene wordt opgelegd door een instantie die zowel rechter als partij kan spelen, zonder recht op verweer voor de betrokkene.

Immers, de registratie in een zwarte lijst vormt een aanvullende private sanctie die een dienstverlener kan toepassen, zonder dat a priori garanties en dat een betwistingsprocedure de registratie in de zwarte lijst voorafgaan. Indien de voorwaarden voor opname op een zwarte lijst eenzijdig kunnen worden bepaald, vastgesteld en/of geïnterpreteerd door een private participant bestaat het risico dat deze participant zowel rechter als partij is, en ook dat hij zijn klant een I betaling kan afdwingen die deze klant onverschuldigd of betwistbaar zou achten, door middel van de dreiging om hem op een zwarte lijst te plaatsen.

De Commissie wijst op het feit dat het recht op tegenspraak een van de fundamentele beginselen is in de eerlijke behandeling van een geschil.

Actueel voorziet de WVP wel een recht op betwisting (artikel 15 WVP) :

*"Onmiddellijk bij het ontvangen van het verzoek tot verbetering, verwijdering of verbod van gebruik of bekendmaking van persoonsgegevens of bij de kennisgeving van de instelling van het geding bedoeld in artikel 14 en tot een beslissing in kracht van gewijsde is getreden, dient de (verantwoordelijke voor de verwerking) bij elke mededeling van een persoonsgegeven duidelijk aan te geven dat het gegeven betwist is."*

#### **Bijkomend normatief voorstel**

Op grond van het recht op een rechtvaardige procedure en het proportionaliteitsbeginsel is de Commissie van oordeel dat een normatieve omkadering van zwarte lijsten in de private sector een versterkte aandacht dient te schenken aan het recht op tegenspraak, in het bijzonder door de volgende beschikkingen aan te nemen :

- Betwisting bij de persoon die aan de oorsprong van de communicatie van de gegevens ligt;

- De persoon die bevoegd is om een ander persoon op een zwarte lijst te plaatsen en de betwisting te behandelen dient precies te worden bepaald en gekend door de geregistreerde persoon (zie 4.2.7. a)
- De melding van een gemotiveerde betwisting door de geregistreerde persoon dient te worden vermeld in het bestand volgens de WVP. De normatieve bepaling zou hieraan dienen toe te voegen dat indien zij niet als automatisch gevolg heeft om een persoon onmiddellijk te schrappen, zij de communicatie van gegevens ten aanzien van derden zou opschorten. De betrokkene dient bovendien duidelijk te worden verwittigd over de gevolgen van de betwisting.

- Bepaling van het beroep

Als de betwisting niet leidt tot de aanpassing van de persoonsgegevens in de gewenste zin, dan dient steeds een buitengerechtelijk beroep mogelijk te zijn. De modaliteiten kunnen inhouden dat

- een beroep bij een bemiddelaar die bevoegd is voor de sector waaronder de zwarte lijst ressorteert. De inleiding van dergelijk beroep op korte termijn zou op zichzelf het ontbreken van een communicatie van de persoonsgegevens aan derden dienen te verlengen;
- een tweede beroep met hetzelfde opschortende effect dient open te staan bij een publieke overheidsdienst (bijvoorbeeld bij de FOD Economie, administratie controle en bemiddeling) die zou dienen te beschikken over het recht om de verbetering te bevelen van de persoonsgegevens en om administratieve sancties toe te passen in geval van ongerechtvaardigde registratie;
- in elk geval zou de Commissie moeten kunnen worden gevat door de betrokkene of deze instanties teneinde een advies te formuleren, enkel op het gebied van de persoonlijke levenssfeer.

- Zwarte lijst die gerechtelijke gegevens verwerkt

Indien een norm op het gebied van de zwarte lijsten de verwerking van gerechtelijke gegevens zou toelaten, zou men de geest van het principe van artikel 8 van de WVP dienen te respecteren om dit slechts toe te laten in specifieke gevallen na een afweging van de betrokken belangen.

b. bewaringstermijn op de zwarte lijst

Artikel 4, §1, 5° bepaalt dat de gegevens moeten bewaard worden onder een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren voor een periode die niet langer duurt dan voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of verder worden verwerkt.

De Commissie herhaalt dat het proportionaliteitsbeginsel met zich meebrengt dat wanneer een gegeven niet langer nodig is ten opzichte van het doeleinde van een verwerking, dit gegeven moet geschrapt worden. Het recht op vergetelheid moet het halen wanneer het wordt afgewogen tegen het behoud van gegevens waarvan de relevantie twijfelachtig is. Artikel 2 van de WVP bepaalt immers dat iedere natuurlijke persoon in verband met de verwerking van persoonsgegevens die op hem betrekking heeft, het recht heeft op bescherming van zijn fundamentele rechten en vrijheden, inzonderheid op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer.

Indien er zich krachtens een omliggend doeleinde niettemin een bewaringstermijn opdringt, dan is de vastlegging van een maximum bewaartermijn van de gegevens (3, 5 of 10 jaar) voor elke

hypothese vereist<sup>19</sup>.. De Commissie herinnert eraan dat de bewaartermijn in ieder geval moet gerechtvaardigd worden op basis van het proportionaliteitsbeginsel.

c. het bestaan van alternatieven voor de verantwoordelijken

Het past om zich de vraag te stellen of de verantwoordelijke, in plaats van de klanten op een zwarte lijst te plaatsen, geen andere risicobestrijdingsmaatregelen had kunnen nemen, en of deze alternatieve maatregelen niet op afdoende wijze de nagestreefde finaliteit zouden hebben bereikt. De alternatieve maatregelen dienen voorafgaand te zijn geïnterpreteerd en beoordeeld. Indien bijvoorbeeld supermarkten een zwarte lijst wensen te hanteren van winkeldieven in hun sector, dienen zij eerst andere preventiemaatregelen dan een zwarte lijst te nemen.

d. aard van de ontzegde dienstverlening en bestaan van alternatieven voor de betrokkenen (artikel 4 § 1, 3° WVP)

Het proportionaliteitsprincipe impliceert een onderzoek van de mate waarin de betrokken persoon wordt uitgesloten van bepaalde diensten, en of hem nog alternatieven resten. Met andere woorden :

- Wordt elke dienst uitgesloten of wordt de uitsluiting beperkt tot een bepaald dienstenniveau ? Indien de burger bijvoorbeeld zijn rekening voor de mobiele telefoondienst ("GSM") niet betaalt, dreigt hij dan uitgesloten te worden voor de toegang tot de vaste telefoondienst of, integendeel, wordt enkel de onbetaalde dienst opgeschort ?
- Wat is de draagwijdte van de zwarte lijst; wordt deze gevoerd voor een enkel bedrijf (de Commissie bedoelt hier de situaties van mono- of oligopolie), een bedrijfsgroep, een concern, een holding, een sector, een land ? Naarmate de territoriale toepassing van de zwarte lijst groter is, hoe vlugger de lijst disproportioneel moeten worden geacht zonder gepaste waarborgen.
- Resten de burger nog alternatieven bij een concurrent en/of organisatie die een analoge sociale minimumdienst zou aanbieden, komt de universele dienstverlening in het gedrang ? Gaat het om een dienstverlening onder monopolie,... ?

e. interne verspreiding van de persoonsgegevens onder de werknemers van de participanten

Zowel op basis van de beveiligingsverplichtingen (zie hierna) als op basis van het proportionaliteitsbeginsel lijkt het aangewezen dat verschillende beschermingsniveau's zouden worden ingevoerd inzake de toegang tot de persoonsgegevens voor de medewerkers van de participanten op een "need to know" basis (zie 4.2.11).

Zo zal een volledig toegangsniveau moeten openstaan voor de (technische) beheerder van de persoonsgegevens en/of de aangestelde van de gegevensverwerking, doch niet noodzakelijk voor elke loketbediende die wellicht enkel nood heeft aan een signaalfunctie.

4.2.5. VERPLICHTINGEN VAN ELKE VERANTWOORDELIJKE (deelnemers, beheerders van de lijst,...) (artikelen 4, 9, 10 en 12 WVP)

De WVP legt in een aantal artikelen (4, 9, 10, 12) voornamelijk de verplichtingen vast van de verantwoordelijke voor de verwerking<sup>20</sup>. Zij houdt geen rekening met de complexiteit van de interveniënten (deelnemers, beheerders van de lijst,...) – die niet noodzakelijk verantwoordelijk zijn voor de verwerking – bij de oprichting van een zwarte lijst. In het belang van de geregistreerde personen moet men er voor zorgen dat geen enkele verantwoordelijke voor een zwarte lijst

<sup>19</sup> Inbegrepen in geval van wanbetaling.

<sup>20</sup> Artikel 1 § 4 van de WVP definieert de verantwoordelijke als 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.

<sup>20</sup> Of de co-verantwoordelijken.



(deelnemer, beheerder,...) zich kan verschuilen achter hetzij onderaannemers, hetzij derden, om zijn verplichtingen niet na te komen.

De respectievelijke verplichtingen van de verantwoordelijke voor de verwerking en van degenen die de databank bijwerken en/of raadplegen moeten dus duidelijk vastgelegd worden ten opzichte van de werking van de zwarte lijst, uit vrees dat bepaalde verplichtingen van de WVP niet worden nagekomen.

In verband met een betwisting van de geregistreerde gegevens meent de Commissie bijvoorbeeld dat een verantwoordelijke voor een gecentraliseerd bestand de betrokken persoon niet slechts kan verwijzen naar degene die de lijst met betwiste gegevens heeft aangevuld. Bij gebrek aan rechtvaardiging binnen een redelijke termijn door degene die de gegevens heeft ingebracht in de lijst, zouden de betwiste gegevens moeten geschrapt worden.

### **Bijkomend normatief voorstel :**

Een normatieve omkadering dient in hoofde van alle actoren die (in)direct betrokken zijn bij zwarte lijsten bijkomend te voorzien in specifiekere verplichtingen zoals

- a. de bepaling van de onderlinge verantwoordelijkheden in conformiteit met de criteria van de WVP

Gezien zwarte lijsten mede-verantwoordelijkheid inhouden (meerdere actoren bepalen samen het doel en de middelen van de mededeling aan en opname in de zwarte lijst), dient steeds duidelijk tussen de private actoren te worden afgesproken wie de verantwoordelijke voor de zwarte lijst is en (in voorkomend geval) wie een verwerker of een derde is in de zin van artikel 1 WVP, en dient de taakverdeling tussen de actoren te worden gedefinieerd.

- b. een duidelijke informatieopdracht ten overstaan van de betrokken natuurlijke personen.

Al de aan de zwarte lijsten deelnemende partijen zouden moeten belast worden met een duidelijke informatieopdracht ten overstaan van de betrokken personen.

- c. de mogelijkheid voor de burger om zich tot elke participant te wenden

De burger moet de mogelijkheid hebben om elke participant aan te spreken om zijn rechten (toegang, verbetering en/of verzet) uit te oefenen.

Het ware aangewezen dat in geval van niet-naleving van voormelde verplichtingen, de gegevens van de betrokken persoon onmiddellijk zouden geschrapt worden.

#### **4.2.6. TRANSPARANTIEBEGINSEL (artikelen 9 en 17 WVP)**

De wetgever heeft het «transparantiebeginsel» in de WVP zowel ingevoerd onder de vorm van een informatieplicht (artikel 9 WVP) als via de aangifteplicht bij de Commissie (artikel 17 WVP). De risico's die verbonden zijn aan zwarte lijsten kunnen bijzondere transparantievereisten rechtvaardigen voor bepaalde zwarte lijsten in de private sector.

- a. Verplichting om een persoon te informeren, ondermeer inzake de motivering

De WVP voorziet in artikel 9 de verplichtingen van de verantwoordelijke voor de verwerking inzake het verstrekken van informatie aan de betrokken persoon op het ogenblik van de inzameling van de gegevens (§ 1) of de registratie ervan (§ 2). Inzake de verdere evolutie van de gegevens is er niets meer voorzien.

Anderzijds voorziet artikel 3 § 5, 4° WVP een beperkte uitzondering op de informatieplicht voor de verwerkingen (inclusief zwarte lijsten) die noodzakelijk zouden zijn ten gevolge van de toepassing

van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld. Concreet betekent dit dat de met compliance<sup>21</sup> belaste verantwoordelijken voor zwarte lijsten binnen kredietinstellingen zich wel kunnen beroepen op deze uitzondering op de onmiddellijke informatieplicht onder artikel 9 WVP, onverminderd de toepassing van artikel 13 WVP. De Commissie acht het noodzakelijk om alle aspecten in verband met de persoonlijke levenssfeer te regelen in het kader van de toepassing van voormelde wet van 1993 (zie hierna).

### **Bijkomend normatief voorstel**

Een bijkomende normering van de zwarte lijsten in de private sector zou specifiekere informatieverplichtingen dienen op te nemen, zoals :

- een herhaalde en gemotiveerde informatie (« ad hoc »), gegeven door de participant wanneer de registratie zeer nabij is maar waar deze nog vermeden kan worden, en dus niet enkel «a priori », bijvoorbeeld onder vorm van een vermelding in de algemene voorwaarden van een dienstverlener. Indien een dienst geweigerd wordt door gelijk welke dienstverlener in verband met een registratie moet de betrokken persoon eveneens duidelijk geïnformeerd worden over de redenen van de weigering;
- Teneinde een effectieve rechterlijke controle van de opname op de zwarte lijst mogelijk te maken kan het hierbij niet aan de verbeelding van de participanten aan de zwarte lijst worden overgelaten om de diverse mogelijke registratiecriteria eenzijdig te bepalen, verder te interpreteren en/of aan te vullen. Op basis van artikel 4, § 1, 2° van de WVP dienen de criteria die worden vermeld in de motivering “ad hoc” gebaseerd te zijn op criteria die in de reglementering limitatief en uitdrukkelijk zijn omschreven als gerechtvaardigde redenen voor opname op de zwarte lijst (zie hiervoor onder punten 4.2.1. en 4.2.2.);
- een informatie zou dienen te worden gegeven door de verantwoordelijke voor de verwerking van de zwarte lijst voor elke registratie (contract, feiten, enz.), en niet enkel ter gelegenheid van de eerste registratie in het bestand zoals dit momenteel het geval is voor de Centrale voor Kredieten;
- In geval van belangrijke wijziging van de gegevens<sup>22</sup>, zou een bijkomende informatie ambtshalve aan de betrokkene moeten verstrekt worden. Deze zou zodoende zijn op informatie gebaseerd imago beter kunnen controleren. Waarom over een recht op verbetering beschikken indien bepaalde gegevens in feite genegeerd worden?
- Voor de kredietinstellingen die met “compliance” belast zijn onder de voormelde wet van 11 januari 1993 zou de normerende overheid de verplichting dienen te voorzien om een specifiek privacybeleid uit te werken voor elke zwarte lijst die noodzakelijk is om de compliance functie uit te baten, en dit bovenop het beleid dat wordt gehanteerd voor de overige zwarte lijsten die in de kredietinstelling worden gehanteerd (bijvoorbeeld ingevolge de wetgeving in verband met de centrale voor kredieten aan particulieren,...). Dit specifieke privacybeleid voor de zwarte lijst onder de wet van 11 januari 2003 dient rekening te houden met de mogelijke tussenkomst van de Commissie ingevolge artikel 13 WVP en de verplichtingen van de kredietinstellingen onder de WVP die niet vallen onder de beperkte uitzondering van artikel 3 WVP § 5,4° WVP.

#### **b. Verplichte aangifte**

Artikel 17 verplicht de verantwoordelijke voor de verwerking een aangifte te doen bij de Commissie alvorens tot de verwerking over te gaan.

---

<sup>21</sup> Onder Compliance wordt het respecteren van het geheel aan toepasselijke regels verstaan.

<sup>22</sup> De Commissie bedoelt hiermee niet de informatie waarvan de persoon zelf kennis heeft (bijvoorbeeld een adreswijziging), maar de informatie die belangrijk is voor de effecten van de registratie (het uitdoven van een schuld, de schrapping, enzovoort).

## **Bijkomend normatief voorstel**

De Commissie wenst dat bijkomende elementen zouden vermeld worden in de aangifte wanneer de voorgenomen verwerking een zwarte lijst beoogt:

- de herkomst van de gegevens;
- de na(a)m(en) van de onderaannemer(s);
- de registratiecriteria (3.2.2.b)
- indien mogelijk de namen van de bestemmingen van de gegevens, wanneer dit mogelijk is in plaats van eenvoudigweg de categorieën van bestemmingen. Bij gebrek hieraan zal een lijst van deze bestemmingen ter beschikking van de Commissie worden gehouden .

Bij gebrek aan naleving van een van deze vereisten zouden de gegevens van de geregistreerde persoon onmiddellijk gewist moeten worden.

### **4.2.7. HET RECHT OP TOEGANG EN VERBETERING (artikelen 10 en 12 WVP)**

Artikel 10 van de WVP en artikel 32 van het Koninklijk besluit van 13 februari 2001 tot uitvoering van de WVP regelen de toegangsmodaliteiten van de betrokken persoon tot zijn gegevens (geen enkele verplichting van aangetekend schrijven) alsook de termijn voor het antwoord (45 dagen). In de praktijk wordt een schriftelijk antwoord verstrekt. Voor bepaalde verwerkingen verleent artikel 17 bis de mogelijkheid aan de Koning om, na advies van de Commissie, de verantwoordelijke voor de verwerking te verplichten om voor bepaalde verwerkingen een aangestelde voor de gegevensbescherming aan te duiden, belast met het verzekeren van de toepassing van de wet en van haar uitvoeringsmaatregelen op een onafhankelijke wijze en, met name, te antwoorden op vragen om toegang van de betrokken personen.

Artikel 12 van de WVP regelt het correctierecht. Los van het feit van de mogelijkheid tot corrigeren van materiële vergissingen (bvb homonymie), impliceert dit correctierecht voor de betrokken persoon de mogelijkheid om zijn relevante betwistingen, opmerkingen,... te voegen bij de informatie die wordt geregistreerd in de zwarte lijst.

Naast deze rechten van toegang en verbetering van de burger legt de WVP ook verplichtingen inzake toegangscontrole en verbetering van de gegevens op (zie hierna punt 4.2.11 "veiligheid en controle").

Artikel 3 § 5, 4° WVP voorziet eveneens een uitzondering op de artikelen 10 en 12 voor de zwarte lijsten die noodzakelijk zouden zijn ten gevolge van voormelde wet van 11 januari 1993, zodat de verantwoordelijken dienaangaande zich kunnen beroepen op de "complianceverplichting".

## **Bijkomend normatief voorstel**

Een bijkomende normering van de zwarte lijsten in de private sector zou aanvullende verplichtingen kunnen opnemen, zoals :

- a. Aanduiding van een persoon belast met de beveiliging en de bescherming van de gegevens

De aanduiding van zulk een persoon , die zorgt voor de toepassing van toepasselijke regels in de materie en die in eerste lijn bevoegd is voor de behandeling van eventuele klachten, vragen om toegang en/of verbetering,... te verzorgen, zou moeten kunnen worden voorzien in een normatieve omkadering (zie 4.2.4. a). Zijn rol zal niet alleen reactief zijn, maar eveneens proactief..

- b. Wijze waarop het recht van toegang / recht van verbetering dient te worden uitgeoefend.

Het is een courante praktijk om de geregistreerde persoon, bij het uitoefenen van zijn recht van toegang of verbetering ten aanzien van een zwarte lijst, formele vereisten op te leggen die verder gaan dan de WVP actueel toelaat. Zo is het frequent te eisen dat de burger zijn recht van toegang

bij aangetekend schrijven zou uitoefenen, waar artikel 10 van de WVP actueel enkel een gedagtekend en ondertekend verzoek oplegt<sup>23</sup>. Sommige deelnemers eisen zelfs nog steeds het betalen van administratieve kosten alvorens in te gaan op een verzoek tot mededeling van de informatie die betrekking heeft op de persoon, hetgeen strijdig is met de WVP. Derhalve zou het passén om de wijze waarop de betrokken persoon zijn recht van toegang kan uitoefenen te verduidelijken.

c. Bij wie het recht van toegang / verbetering kan worden uitgeoefend.

De complexiteit van het systeem en zijn actoren (deelnemers, beheerders van de lijst,...) maakt de situatie voor de persoon die zijn rechten wenst uit te oefenen heel complex. Indien een zwarte lijst op sectoraal niveau wordt bijgehouden, dient deze zich te richten tot de hoofdzetel van zijn dienstverlener, of tot het lokale loket van de dienstverlener, of tot de eventuele externe beheerder van de zwarte lijst ?

Onder punt 4.2.4. werd verdedigd dat de betrokken persoon de mogelijkheid moet hebben om elke participant die verantwoordelijke is voor de mededeling en/of verdere verwerking van zijn persoonsgegevens kunnen benaderen met zijn recht van toegang en/of verzet.

d. Inkorting van de antwoordtermijnen

Gelet op de gevolgen die inherent zijn aan de zwarte lijsten, meent de Commissie dat de antwoordtermijnen ingevolge artikel 10 WVP gevoelig zouden kunnen worden ingekort. In de meerderheid van de gevallen volstaat een termijn van 14 dagen ruimschoots. Hetzelfde zou kunnen gelden voor de correctietermijn *sensu lato* (artikel 12 WVP).

e. Minimale inhoud van het antwoord van de verantwoordelijke voor de zwarte lijst

Artikel 10 WVP bevat een lijst van gegevens die door de verantwoordelijke voor de verwerking dienen te worden medegedeeld aan de betrokken persoon. Deze essentiële informatie is niet altijd voldoende voor de betrokkenen om de reden van hun opname op de zwarte lijst op beslissende wijze te verklaren en/of te betwisten.

De meegedeelde informatie dient begrijpelijk te zijn en, indien noodzakelijk, uitgelegd. Een simpele "print" van een pagina met codes vormt geen afdoend antwoord.

Bovendien zou het antwoord op het recht op toegang, behoudens eventuele uitzondering, systematisch de herkomst van de gegevens moeten vermelden (traceerbaarheid) (zie 4.2.8.).

#### 4.2.8. OORSPRONG VAN DE GEGEVENS (artikelen 10 en 17 § 4 WVP)

Artikel 10 WVP vermeldt het recht, voor de persoon die zijn recht op toegang uitoefent, om vanwege de verantwoordelijke voor de verwerking mededeling te bekomen van de verwerkte gegevens in een begrijpelijke vorm, en alle beschikbare informatie over de oorsprong van die gegevens.

De Commissie meent dat de registratie van gegevens in een bestand van het type zwarte lijst niet zou mogen toegelaten worden zonder dat de herkomst ervan wordt vermeld (transparantiebeginsel) en aldus beschikbaar wordt gehouden voor de bevoegde toezichthoudende overheden (bijvoorbeeld de Commissie). Ingeval van een verwerking van het type "zwarte lijst" beschouwt de Commissie dat een gegeven van onzekere oorsprong van nature verdacht is en dat op basis van de gevolgen die er kunnen aan verbonden worden, dit gegeven niet weerhouden kan worden.

---

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld de zwarte lijst PREVENTEL waar de klanten worden "geadviseerd" om aangetekende brieven te gebruiken ([http://www.preventel.net/preventel\\_N114.html](http://www.preventel.net/preventel_N114.html)).

Hoewel de Commissie van oordeel is dat de oorsprong van de persoonsgegevens steeds dient ter beschikking te worden gehouden van de bevoegde toezichthoudende overheden, wenst zij wel te benadrukken dat in concrete situaties, na een concrete belangenafweging zou kunnen worden beslist om geen informatie aan de betrokkene mede te delen aangaande de oorsprong van de gegevens indien het legitieme belang voor de bescherming van de bron van de informatie zwaarder zou wegen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien een concrete natuurlijk persoon de betrokkene gemeld heeft op de zwarte lijst en de communicatie van zijn identiteit buitengewone risico's zou impliceren voor de melder.

De Commissie verwijst in dit kader naar de analoge praktijk mbt de verificaties van verwerkingen beheerd door een politiedienst met het oog op een identiteitscontrole (artikel 13 WVP en artikel 46 Koninklijk besluit van 13 februari 2001). Op basis van deze artikelen deelt de Commissie, na overleg met de verantwoordelijke voor de verwerking, vaak de betrokken persoon (slechts) mee dat de nodige verificaties door haar werden verricht, hoewel zij in sommige gevallen ook bijkomende inlichtingen meedeelt voor zover zij dit relevant en opportuun acht (geen gevaar voor de bescherming van de finaliteit van de bron).

### **Bijkomend normatief voorstel**

Bij gebrek aan beschikbaarheid van afdoende informatie omtrent de bron van de gegevens voor de toezichthoudende overheden, zou het normatieve kader dienen te voorzien in de verplichting om de vermelding in de zwarte lijst onmiddellijk te wissen.

#### **4.2.9. IDENTIFICATIE VAN PERSONEN OP BASIS VAN EXACTE EN BETROUWBARE GEGEVENS EN IDENTITEITSFRAUDE (artikel 4 § 1, 4° WVP)**

Artikel 4 van de WVP maar ook de hele filosofie achter deze wet hameren op de juistheid van de geregistreerde gegevens, waaronder begrepen deze van de identificatie. Artikel 4, § 1<sup>er</sup>, 4° voorziet dat de verantwoordelijke voor de verwerking alle redelijke maatregelen dient te nemen om onjuiste gegevens te wissen of te verbeteren.

Behalve om zich te wapenen tegen het risico van homonymie, draagt een correcte en volledige identificatie van de geregistreerde persoon er eveneens toe bij om te vermijden dat een persoon, die volledig vreemd is aan het feit dat aanleiding heeft gegeven tot de registratie, er de nadelen van zou ondervinden.

In het geval van de zwarte lijsten en gelet op de gevolgen die er uit (kunnen) voortvloeien meent de Commissie dat de registratie zou moeten verboden zijn wanneer er geen garanties kunnen worden gegeven over de betrouwbaarheid van de gegevens of hun objectief karakter.

### **Bijkomend normatief voorstel :**

De Commissie wenst eveneens het vaak terugkerende probleem aan te stippen van de personen wier identiteit werd aangenomen en die het slachtoffer zijn van registratie (zogenaamde "identiteitsfraude"). Wat dit betreft zou overeenkomstig artikel 15 WVP een vermelding van betwisting en/of hoedanigheid van slachtofferschap van identiteitsfraude moeten kunnen worden opgenomen in de zwarte lijst indien de betrokkene hiertoe zijn toestemming geeft. In dergelijk geval zou de informatie (enkel aangaande de identiteitsfraude) behouden kunnen worden tot na de normale bewaringstermijn van de registratie om de vermenigvuldiging van frauduleuze handelingen te voorkomen.

#### **4.2.10 GEAUTOMATISEERDE BESLISSINGEN (artikel 12bis WVP)**

Het artikel 12bis van de WVP bepaalt dat een besluit waaraan voor een persoon rechtgevolgen verbonden zijn of dat hem in aanmerkelijke mate treft, niet louter mag genomen worden op grond van een geautomatiseerde gegevensverwerking, behalve indien het besluit wordt genomen in het

kader van een overeenkomst of zijn grondslag vindt in een bepaling voorgeschreven door de wet (...).

De Commissie stelt voor om te verbieden voormelde uitzondering “in het kader van een overeenkomst” toe te passen voor de zwarte lijsten in de private sector .

#### 4.2.11. BEVEILIGING EN CONTROLE (artikel 16 WVP)

Het artikel 16 van de WVP legt aan de verantwoordelijke van de verwerking (of aan zijn verwerker) een aantal beveiligings- en/of controleverplichtingen op. Het 4<sup>e</sup> lid van dit artikel beschikt als volgt :

*“Om de veiligheid van de persoonsgegevens te waarborgen, moeten de verantwoordelijke van de verwerking, en in voorkomend geval zijn vertegenwoordiger in België, alsmede de verwerker, de gepaste technische en organisatorische maatregelen treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens) tegen toevallige of ongeoorloofde vernietiging, tegen toevallig verlies, evenals tegen de wijziging van of de toegang tot, en iedere andere niet toegelaten verwerking van persoonsgegevens.*

*Deze maatregelen moeten een passende beveiligingsniveau verzekeren, rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek terzake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.*

*Op advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan de Koning voor alle of voor bepaalde categorieën van verwerkingen aangepaste normen inzake informaticaveiligheid uitvaardigen.”*

Dit beveiligingsaspect, in al zijn facetten (technisch, administratief, organisatorisch) zou in het normatieve kader nauwkeurig omschreven moeten worden in functie van de gegevensbank. De bepaling van de beveiligingsmaatregelen is essentieel voor de uitvoering en de naleving van het finaliteitsbeginsel.

##### a. Controle van de toegang tot en het gebruik van de gegevens

De toegangscontrole tot de verwerking door de verantwoordelijke voor de verwerking en de participanten impliceert “up to date” organisatorische en technische maatregelen teneinde onregelmatige toegang te voorkomen. Deze maatregelen zijn van kapitaal belang voor de controle op de eerbiediging van het finaliteitsbeginsel.

De maatregelen voor controle van de toegang zouden met name moeten bestaan uit :

- een logging, t.t.z. de registratie van elke consultatie (waarover, over wie en wanneer ?);
- een gepersonaliseerde log-in, t.t.z. het gebruik van een toegangspaswoord, specifiek voor elke medewerker van een participant;
- een toegangscontrole voor de participanten op basis van een inventaris van personen die bevoegd zijn toegang te hebben tot de geregistreerde gegevens en hun unieke toegangsidentificatie teneinde hun consultatie te controleren;
- De garantie op een maximale beveiliging hetzij op toegang door niet-bevoegde personen, met inbegrip van de personeelsleden van de participanten, hetzij op de toegang tot bepaalde niet-toegestane gegevens;
- daadwerkelijke steekproefsgewijze controles en andere middelen moeten worden verricht.

## b. Correctie van de persoonsgegevens

Een permanente verificatie van de kwaliteit van de gegevens is een van de basisverplichtingen van een verantwoordelijke voor een zwarte lijst. Op het gebied van de zwarte lijsten dient het hierbij te gaan om een “proactieve” controleplicht in plaats van een “reactieve” controle die enkel wordt geactiveerd naar aanleiding van een klacht.

Op het gebied van de registratie van kredieten stelt de Commissie vast dat de meerderheid situaties waarin de gegevens niet correct werden geregistreerd in de Centrale hun oorzaak vinden in een gebrek aan opvolging of door een fout van de ontleners. Er zouden derhalve verhoogde strengheidsvereisten moeten worden gesteld.

### 4.2.12. DOORGIFTE VAN PERSOONSgegevens NAAR DERDE LANDEN (artikelen 21 en 22 WVP)

Hiervoor werd reeds aangehaald dat de territoriale toepassing van een zwarte lijst problematisch kan zijn ten aanzien van het proportionaliteitsbeginsel.

De Commissie herinnert dat de artikelen 21 en 22 WVP in principe het mededelen van persoonsgegevens op zwarte lijsten naar landen zonder passend beschermingsniveau verbieden.

Indien een onderneming een zwarte lijst bijhoudt, kan er een vraag om doorgifte zijn in de situatie van een multinational, een groep van ondernemingen, filialen, zustermaatschappijen of een moedermaatschappij in derde landen. In dit geval moet bijzondere aandacht worden geschonken om te bepalen of het beschermingsniveau in de derde landen adequaat is en wat de toepasselijke wetgevingen in de derde landen zijn. Bij gebrek aan adequaat beschermingsniveau, dient men zich te conformeren aan de principes en de uitzonderingen van de WVP.

### 4.2.13. CONTROLE DOOR DE COMMISSIE

#### a. Advies

Elk normeringsproject van een zwarte lijst zou voorafgaand voor advies aan de Commissie moeten worden voorgelegd.

#### b. voorafgaande machtiging van specifieke zwarte lijsten

Zoals de Commissie hiervoor reeds suggereerde zou een vereiste van voorafgaande machtiging kunnen worden opgelegd voor specifieke zwarte lijsten (zie 4.2.2.). De complexiteit van de uitbating van een gecentraliseerde gegevensbank en dus de beoordeling van de vereiste competenties vereist dat de verantwoordelijken voor zwarte lijsten zouden worden onderworpen aan een voorafgaande goedkeuring door de Commissie indien deze zwarte lijsten een inbreuk zouden impliceren op een fundamenteel recht voorzien in de Grondwet of op diensten die als essentieel worden beschouwd door een normatieve overheid

#### c. Sanctiebevoegdheid

De ervaring van de Commissie in de materie van de zwarte lijsten toont het gebrek aan sancties. Men stelt vaak vast dat de verantwoordelijke voor de verwerking van een zwarte lijst heeft nagelaten om de verplichtingen voor de opname en/of verwijdering van de zwarte lijst uit eigen beweging na te leven. Doorgaans blijft dergelijke vaststelling zonder enig financieel gevolg voor hem. Dit geeft, uiteraard, de indruk dat een zwarte lijst zonder afdoende privacygaranties financieel meer voordelen biedt dan een zwarte lijst die meer waarborgen en dus middelen zou vereisen, en dat het juridisch “privacyrisico” financieel verwaarloosbaar is. Dit is de reden waarom actueel sommige verantwoordelijken het onvoldoende noodzakelijk achten om afdoende middelen te besteden aan een effectieve privacypolitiek.

## Bijkomend normatief voorstel

De Commissie verwijst naar punt 4.2.4., waar werd voorgesteld om een beroep met opschortend effect te voorzien bij een publieke overheidsdienst (bijvoorbeeld bij de FOD Economie, administratie controle en bemiddeling), die zou dienen te beschikken over de bevoegdheid om administratieve sancties toe te passen in geval van ongerechtvaardigde registratie.

### 4.3. Soorten van omkadering

-----

De Minister van werk en consumentenzaken verzocht de Commissie tenslotte welke de meest geschikte methode is om de zwarte lijsten te reglementeren.

Zoals vermeld in haar advies 11/2004 van 4 oktober 2004<sup>24</sup> herinnert de Commissie aan het feit dat een mogelijke reglementering van zwarte lijsten in de private sector dient te beantwoorden aan de formele én inhoudelijke eisen die terzake geformuleerd werden door de Europese Conventie, de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de Belgische Grondwet en tenslotte de WVP. Hierbij zal niet alleen de vorm van de norm een rol spelen, doch ook de kwaliteit van de normatieve omkadering.

#### 4.3.1. ARTIKEL 8 VAN HET EUROPEES VERDRAG VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens vermeldt dat slechts een wet beperkingen kan voorzien op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer<sup>25</sup>. De uitdrukking 'wet' in artikel 8 EVRM vereist evenwel niet dat het gaat om een wet in de formele zin van het woord. Het betreft een begrip van Europees recht.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de Mens (Zie o.a. de zaken Sunday Time, Klass, Malone en Kruslin) dient te worden beantwoord aan volgende inhoudelijke elementen:

a) de beperking van de vrijheid moet gebaseerd zijn op een maatschappelijke noodzaak (dus om de zwarte lijst in te voeren) en dient op proportionele wijze te gebeuren.

Bij het beoordelen van de vereiste van maatschappelijke noodzaak zal de overheid met name dienen toe te zien op het karakter van de diensten waarvoor een zwarte lijst wordt ingericht, en dienen te onderzoeken in welke mate de zwarte lijst kan berusten op een maatschappelijke noodzaak. Zo kan het relevant zijn om na te gaan of de zwarte lijst de toegang tot essentiële diensten en/of grondwettelijke rechten en vrijheden van de burger in het gedrang kan brengen.

b) de ingevoerde norm moet voldoende toegankelijk en precies zijn<sup>26</sup>.

De vereiste 'voldoende toegankelijk' houdt ten eerste in dat een duidelijke informatie met betrekking tot de zwarte lijst dient beschikbaar te zijn.

In de tweede plaats moeten de toepassingsvoorwaarden en toepassingscriteria van de zwarte lijst voldoende precies zijn. Met andere woorden : de normen die de zwarte lijsten reglementeren zouden zodanig moeten zijn opgesteld opdat zij de betrokken personen zouden toelaten om hun gedrag aan deze normen aan te passen<sup>27</sup>, en dit rekening houdend met hun precieze situatie (bijvoorbeeld fraudeur, wanbetaler, risicoklant, protestgever op een factuur,...). Daarom spreekt

---

<sup>24</sup> Advies betreffende de twee voorontwerpen van wet tot oprichting van de gegevensbank Phenix.

<sup>25</sup> Silver, E.H.R.M. 25 maart 1983, Serie A, Vol. 61; Malone, E.H.R.M. 2 augustus 1984, Serie A, Vol. 82.

<sup>26</sup> Silver, E.H.R.M. 25 maart 1983, Serie A, Vol. 61, §87-88.

<sup>27</sup> Cf. Sunday Times, E.H.R.M. 26 april 1979, Serie A, Vol. 30, §49; Olsson, E.H.R.M. 24 maart 1988, Serie A, Vol. 130, §61; Silver, E.H.R.M. 25 maart 1983, Vol. 61, §87-88; Malone, E.H.R.M. 2 augustus 1984, Serie A, Vol. 82, §66.



men van het criterium van de voorzienbaarheid<sup>28</sup>. Met andere woorden, het legaliteitsbeginsel stelt een verbod in omtrent het arbitrair gebruik van zwarte lijsten bij gelijk welke vorm van klantenrisico door private ondernemingen.

Bij het beoordelen van de vereiste van voorzienbaarheid zal de normerende overheid onder meer ervoor dienen te waken om de te bewaren informatie over de opgeslagen gegevens te bepalen, de categorieën van bedoelde personen, de omstandigheden van bewaring van de gegevens, de bewaringstermijn en de categorieën van bestemmingen en tenslotte erop toezien dat een afdoende controle wordt georganiseerd op de praktische werking van deze zwarte lijsten en/of effectieve sanctionering van de verantwoordelijken bij gebrek aan het naleven van de toepasselijke reglementering..

#### 4.3.2. ARTIKEL 22 GRONDWET

Artikel 22 van onze Grondwet stelt " ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald."

De Commissie rappelleerde in het hiervoor aangehaalde "Phenix" advies dat het bekend is "*dat de Raad van State zich reeds heeft verzet tegen het creëren van verwerkingen op basis van een eenvoudig Koninklijk besluit en eist dat de essentiële elementen van de verwerkingen door de openbare sector (typedoeleinde van verwerkte gegevens) vastgelegd zouden worden in de wet zelf. Zo voorziet de constante rechtspraak van het Arbitragehof aangaande de draagwijdte van de materies die voorbehouden zijn aan de Grondwet zoals trouwens het geval is met artikel 22 dat, " hoewel artikel 182 van de Grondwet aan de federale wetgever de regelgevende bevoegdheid voorbehoudt, sluit het echter niet uit dat de wetgever aan de Koning een beperkte uitvoeringsbevoegdheid toekent. Een delegatie aan de Koning is niet strijdig met het legaliteitsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld "* (A.H. nr. 135/2004)

De Commissie meent hierbij dat bij de toepassing van zwarte lijsten in de private sector principieel rekening dient te houden met de horizontale werking van artikel 22 van de Grondwet, die niet alleen de burger beschermt in zijn relaties met de overheid maar ook in zijn relaties met zijn private dienstenleverancier. De normatieve omkadering dient dus de "essentiële elementen" van de zwarte lijsten in de private sector afdoende nauwkeurig te omschrijven.

#### 4.3.3. BIJZONDERE VOORWAARDEN, OPGELEGD DOOR ARTIKEL 8 WVP

Gelet op het gevoelige karakter van persoonsgegevens in de zin van artikel 8, §1 WVP ("gerechtelijke gegevens") voegt de WVP een principieel wettelijk verwerkingsverbod in voor de verwerking van dergelijke gegevens in hoofde van de verantwoordelijke voor de verwerking in de private sector.

Met andere woorden : het verwerken van persoonsgegevens in de private sector onder de vorm van een zwarte lijst, is volgens de WVP principieel verboden als deze zwarte lijst de context van het intern geschillenbeheer overschrijdt (artikel 8, § 2 c) WVP). Het verbod geldt van zodra persoonsgegevens betreffende de risicoklanten toegankelijk zijn onder de vorm van een zwarte lijst en op een wijze die niet langer noodzakelijk is voor het beheer van het eigen, interne geschillenbeheer van de verantwoordelijke voor de verwerking.

De WVP voegt hieraan toe in artikel 8, § 4 dat "de Koning legt, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bijzondere voorwaarden vast waaraan de verwerking van de in § 1 bedoelde persoonsgegevens, moet voldoen."

---

<sup>28</sup> Advies 11/2004 van 4 oktober 2004 betreffende twee voorontwerpen van wet tot oprichting van de gegevensbank Phenix; Silver, E.H.R.M. 25 maart 1983, Serie A, Vol. 61.

#### 4.3.4. INFORMATIEPLICHT

Onder punt 4.1.3. d) werd reeds opgemerkt dat de WVP actueel geen geschikte basis verleent aan actoren in de private sector om een uitzondering op de informatieplicht te rechtvaardigen. Elke afwijking op dit punt kan enkel bij wet worden geregeld. De Commissie merkte op dat zij zeker geen voorstander is voor het invoeren van dergelijke uitzonderingen op de informatieplicht in de private sector.

#### **OM DEZE REDENEN,**

Bevestigt de Commissie de noodzaak aan een normatieve omkadering van de zwarte lijsten in de private sector.

Is de Commissie van oordeel dat :

- wat de definitie van zwarte lijsten betreft, zij verwijst naar de definiëring van dit begrip door de groep 29, voor zover deze wordt toegepast op verwerkingen in de private sector teneinde communicatie van persoonsgegevens aan derden toe te laten;
- naast de naleving van de regels van de WVP, de beginselen die door de Commissie werden vermeld in overweging zouden moeten worden genomen eventueel naargelang het toepassingsgebied van de betreffende zwarte lijst ;
- dat verwerkingen van het type “zwarte lijsten” dienen te worden genormeerd bij wet die de essentiële elementen hiervan op de meest duidelijke wijze bepaalt;
- dat de verwerkingen van dit type die van aard zijn om een inbreuk te vormen op een fundamenteel recht (artikel 23 van de Grondwet) of op een dienst die als essentieel wordt beschouwd door een normatieve overheid., voor het ogenblik van hun uitbating dienen te worden onderworpen aan een voorafgaande goedkeuring door de Commissie.
- Dat de verwerkingen van persoonsgegevens bedoeld in de artikelen 6, 7 of 8 van de WVP slechts kunnen worden verricht in conformiteit met de principes van de WVP en meer bepaald na de aanvaarding van een specifieke wet die de verwerking van dergelijke gegevens voor verwerkingen van het type “zwarte lijsten” toestaat.
- in alle gevallen de uitvoeringsmaatregelen toevertrouwd kunnen worden aan de Koning (koninklijk besluit dat werd beraadslaagd in de Ministerraad, en voorafgaand aan de Commissie voor advies voorgelegd);

De administrateur,

De voorzitter,

(get.) Jo BARET

(get.) Michel PARISSE