

KONINKRIJK BELGIE



1000 Brussel,
Zetel : Ministerie van Justitie
Poelaertplein 3

Tel. : 02/504.66.21 tot 23
Fax : 02/504.70.00

COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

Aanbeveling nr. 02 / 93 van 7 SEPTEMBER 1993

O. ref. : I / 062 / 93

BETREFT : Commercialisering van de adressenlijsten door BELGACOM

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, ondermeer artikel 30;

Gelet op het verslag opgesteld door dhr. Y. POULLET,

Brengt op 7 september 1993 de volgende aanbeveling uit :

1. VOORWERP VAN DE AANBEVELING :

Op 6 maart 1993, stuurde een particulier die anoniem wenst te blijven, de Commissie een ondertekend en gedagtekend verzoek om inlichtingen. In dit verzoek was sprake van de betwistbare doorgifte door Belgacom, van listings met adres en telefoonnummer (met uitsluiting van de zogenaamde privénummers) van alle mensen die langs een bepaalde weg wonen, aan een privéfirma van huis-aan-huisverkopers, met name de CIA Security te Alleur. Aldus kon de firma, na een kort bezoek bij de bewoners thuis, de verkoop van beveiligingssystemen per telefoon aanvatten.

Na een ontmoeting tussen de verslaggever en de particulier en tussen de verslaggever en de leden die door Belgacom werden aangewezen voor de behandeling van het dossier, werd bevestigd dat de onderneming CIA Security te Alleur wel degelijk een contract had gesloten met het Belgacomagentschap te Luik. Via dit contract had de onderneming, volgens de van kracht zijnde modaliteiten, toegang tot het inlichtingenbestand (R.T.R.). Het modelcontract dat destijds werd gebruikt door de R.T.T., is thans vervangen door de algemene voorwaarden aangaande de doorgifte van adressenlijsten van abonnees op het telefoonnet (hierna A.V.1) en door het contract betreffende de rechtstreekse toegang via DCS tot het inlichtingenbestand van Belgacom (hierna A.V.2).

De Commissie heeft bijgevolg de geldigheid van dergelijke overdrachten door Belgacom bestudeerd, met als resultaat enkele aanbevelingen gericht aan Belgacom.

II. ONDERZOEK VAN DE GELDIGHEID VAN DE OVERDRACHT VAN DE TELEFOONGIDS :

De Commissie is overgegaan tot het onderzoek van de overdrachten van bestanden, voornamelijk ten aanzien van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Ze heeft zich tevens gebaseerd op de oplossingen die zijn toegelaten in de buurlanden (zie in het bijzonder de deliberatie van de CNIL, nr. 83-47 van 5 juli 1983 "portant avis sur la cession commerciale des listes d'abonnés au téléphone par l'administration des P.T.T."). Tenslotte heeft ze zich ten eerste gebaseerd op de bepalingen van het ontwerp van aanbeveling van de Raad van Europa over "la protection des données à caractère personnel dans le domaine des services de télécommunications, eu égard notamment, aux services téléphoniques" [document restreint CDCJ (92) 3 Strasbourg, juin 92] dat ter goedkeuring voorligt bij de Raad van Ministers van de Raad van Europa, ten tweede op de aanbeveling nr. R/85/20 van dezelfde Raad betreffende "la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de marketing direct", waarnaar hierboven vermeld ontwerp van aanbeveling meermaals verwijst, en tenslotte, ten derde, op de resolutie van de commissarissen voor de gegevensbescherming van 19 september 1990, aangaande de openbare telecommunicatienetwerken en de kabeltelevisie. In afwachting van preciezere federale wetgevingen of reglementeringen, vormen deze sectoriële aanbevelingen en ontwerp van aanbeveling de internationale normen waarnaar de overheden en de ondernemingen van de Lid-Staten die deze aanbevelingen zonder voorbehoud hebben goedgekeurd, moeten verwijzen.

A. Prejudiciële vraag : is de wet van 8 december 1992 van toepassing op de telefoongidsen en de overdracht ervan ?

De door Belgacom samengestelde telefoongids zou op het eerste gezicht kunnen doorgaan voor een verwerking "waarbij uitsluitend persoonsgegevens worden aangewend waarvan de betrokkene de openbaarmaking verricht of doet verrichten, voor zover de verwerking de finaliteit van deze openbaarmaking eerbiedigt" en bijgevolg, volgens artikel 3 van de wet, ontsnappen aan de bepalingen van de wet. Een abonnee kan immers de publicatie van zijn naam weigeren (de zogenaamde rode lijst) en het spreekt vanzelf dat zijn naam dan op geen enkele wijze mag verschijnen, niet bij de publicatie van de telefoongids, noch bij elke overdracht van het bestand. Indien een abonnee niet uitdrukkelijk naar een dergelijk voorrecht verwijst, aanvaardt hij dat zijn naam wordt "gepubliceerd", dit wil zeggen, ter beschikking gesteld van iedereen die, in het kader van een gerichte vraag, vertrekkende van de naam en voornamen van de klant, het nummer van deze laatste wenst te vinden. Voor de telefoongids wordt dus voldaan aan alle voorwaarden van artikel 3. De Commissie mag dan al van mening zijn dat de wet niet van toepassing is op het bestand, ze meent evenwel dat de wet van toepassing is op ondermeer het commercieel gebruik dat ervan wordt gemaakt, in zoverre dit gebruik de doeleinden van openbaarmaking waarmee de abonnee heeft ingestemd, overstijgt. Opdat de wet niet van toepassing is, mag ten eerste, krachtens artikel 3 van de wet, het bestand enkel gegevens bevatten "waarvan de betrokkene de openbaarmaking verricht". Ten tweede moet de verwerking beperkt zijn tot de doeleinden waarvoor de bekendmaking door de geregistreerde was gevraagd. Welnu, het is duidelijk dat de commercialisering van het bestand, geheel of gedeeltelijk naargelang de items (bvb. de personen die langs een bepaalde weg wonen en telefoon hebben, alle personen die in België hetzelfde nummer hebben) een verwerking is die niet alleen aan de basisgegevens die in de telefoongids zijn gepubliceerd, bepaalde gegevens met toegevoegde waarde toevoegt, maar die eveneens duidelijk het doeleinde overstijgt van de door de abonnee gewenste bekendmaking. **Aldus is de wet van toepassing op deze verwerking met uitgebreide doeleinden.** Indien het in de bedoeling ligt van Belgacom om de telefoongids te gebruiken voor doeleinden van commercialisering -wat duidelijk het geval is- moet daarvan aangifte worden gedaan (art. 17 van de wet) en bij de verzameling van de gegevens bij de geregistreerde, moet deze laatste verwittigd worden van dit doeleinde van de telefoongids (art. 4) van de wet. Tenslotte, kan de geregistreerde de verbetering van een foutief of onvolledig gegeven (art. 12 van de wet), en zelfs de schrapping ervan bij Belgacom eisen maar ook bij derden, indien er een gegevensoverdracht heeft plaatsgehad in het kader van voormelde uitgebreide doeleinden (art. 12, § 3 van de wet).

B. Gevolgen van de wet "op de persoonlijke levenssfeer" op de gehele of gedeeltelijke overdracht van de telefoongids.

De algemene beginselen van de wet, namelijk dat van artikel 2 volgens welk "iedere natuurlijke persoon ... recht (heeft) op de eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer" en dat van artikel 5 volgens welk de gegevens slechts mogen worden verwerkt voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden en niet mogen worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden, zijn van toepassing op de overdracht of het geheel of gedeeltelijk commercieel gebruik van de telefoongids. Ze leiden tot het volgende :

a) Het onderscheid tussen de rode en de oranje abonneelijst

De Commissie stelt in dit stadium vast dat Belgacom enkel **een rode lijst** voorziet, dit wil zeggen een lijst van abonnees die elke vermelding van hun naam weigeren in de telefoongids of in eender welke vorm van bestand die toegankelijk is d.m.v. elektronische middelen. Deze weigering stelt eenieder in de mogelijkheid om zijn/haar telefoonnummer vertrouwelijk te houden en de openbaarmaking ervan, dit wil zeggen elke mededeling aan derden, te verbieden. Deze weigering is slechts mogelijk d.m.v. het betalen van een bijdrage aan Belgacom. In dat opzicht staat de Commissie erop op te merken dat de bijdragen die Belgacom thans vraagt, naast de administratieve kosten die de verwezenlijking van dat recht met zich meebrengt, ook de minderwaarde van de telefoongids lijkt te dekken die deze weigering, gezien de onvolledigheid van de lijsten, tot gevolg heeft. Dit vindt de Commissie onaanvaardbaar. De uitoefening van het recht op weigering moet kosteloos zijn.

De Commissie meent dat in de formulieren die Belgacom het cliënteel dat zich wenst te abonneren ter beschikking stelt, het recht van de abonnee om elke vermelding van zijn naam te weigeren duidelijker tot uiting moet komen en dat de ad hoc formulieren de abonnee in de mogelijkheid moeten stellen om dergelijk recht op elk moment uit te oefenen.

In vele landen en in het ontwerp van Europese richtlijn wordt het bestaan van een **tweede zogenaamd "oranje" lijst** geïntroduceerd. De klant die aanvaardt om vermeld te worden in een telefoongids, wil niet noodzakelijk dat zijn naam door Belgacom wordt medegedeeld of gebruikt voor marketingdoeleinden. Met andere woorden, hoewel de abonnee ermee instemt dat iemand, over het algemeen eender wie, op basis van gekende elementen en in ieder geval van zijn naam, in het kader van een gerichte vraag, zijn adres en telefoonnummer moet kunnen terugvinden om hem te kunnen contacteren, kan hij zich ertegen verzetten dat dezelfde vermeldingen in de telefoongids gebruikt worden voor publicitaire huis-aan-huisverkoop, of dit nu gebeurt door Belgacom zelf of door een andere onderneming die toegang heeft tot de adressenlijst van de Belgacomabonnees.

Aldus meent de Commissie, krachtens artikel 4 van de wet, dat Belgacom, bij de verzameling van de gegevens bij zijn cliënteel, dit laatste bijgevolg duidelijk op de hoogte moet brengen van het doeleinde van commercialisering van de gegevens of, duidelijker, van het gebruik van zijn adressenbestand door Belgacom zelf of door derden (firma van postorderverkoop, politieke partijen, liefdadigheidsorganisaties, enz.) voor marketingdoeleinden.

De Commissie is eveneens van oordeel dat het "recht om met rust te worden gelaten", dat kan worden afgeleid uit artikel 2 van de wet, moet leiden tot het recht van de geregistreerde om zich te verzetten tegen de mededeling van de gegevens aan derden of bij die derden de schrapping te eisen van een eerder medegedeeld gegeven.

Overeenkomstig het beginsel 4.1 van de aanbeveling nr. R/85/20 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa betreffende de bescherming van gegevens die worden gebruikt voor direct marketingdoeleinden, zal Belgacom het zijn cliënteel mogelijk maken om, naargelang het geval :

te weigeren

- dat de gegevens die op hen betrekking hebben worden opgenomen in marketinglijsten; of
- dat de gegevens van een dergelijke lijst worden doorgegeven aan derden;

of

te verzoeken

- dat op hun verzoek en zonder enige andere voorwaarde, dergelijke gegevens van alle of sommige lijsten die door sommige gebruikers worden bijgehouden, worden geschrapt.

Bovendien zou eenieder de gegevens die op hem/haar betrekking hebben en die zijn opgenomen in een direct marketinglijst of -bestand, moeten kunnen bekomen en kunnen laten verbeteren.

In dezelfde aanbeveling wordt hier in paragraaf 4.2 aan toegevoegd dat er gepaste maatregelen zouden moeten worden getroffen opdat de betrokken persoon zijn/haar rechten kan uitoefenen krachtens paragraaf 4.1, en opdat de houder van het bestand kan worden geïdentificeerd.

De houder van het bestand zou verplicht moeten zijn om de nodige maatregelen te treffen om de geregistreerde gebruikers, krachtens paragraaf 3.3, ervan op de hoogte te brengen dat de betrokken persoon de rechten voorzien in paragraaf 4.1 heeft uitgeoefend, opdat de nodige wijzigingen aan de lijsten worden aangebracht.

De Commissie raadt Belgacom dan ook aan om ofwel de personen die hun recht in de door Belgacom overgedragen lijst hebben uitgeoefend duidelijk aan te duiden, ofwel de verwijzingen naar dergelijke personen uit de overgedragen bestanden verwijderen. Indien in de praktijk enkel de eerste oplossing mogelijk is, eist zij dat Belgacom aan alle ondernemingen, administraties, politieke partijen of verenigingen die de toegang wensen tot zijn bestanden voor publicitaire huis-aan-huisverkoop vraagt dat zij dit recht van de abonnee respecteren. In het contract dient te worden vermeld dat, indien dit niet gebeurt, zij het voordeel van een dergelijke toegang niet meer kunnen genieten.

Vervolgens raadt de Commissie Belgacom aan om zijn bestanden regelmatig bij te werken en de wijzigingen zo snel mogelijk door te geven aan de derden die tot een dergelijk bestand toegang hebben en die zich er contractueel toe zullen verbinden om met deze wijzigingen rekening te houden.

Zo wordt er geen melding gemaakt van het feit dat de cessionaris de vereisten van de wet op de gegevensbescherming nakomt (deze melding zou zijn geïntroduceerd in artikel 2 van de A.V.1 en artikel 5.1 van de A.V.2). De niet-naleving van deze vereisten zou onderworpen moeten zijn aan een contractuele sanctie, zoals de automatische opheffing of opzegging van de toegang.

Vervolgens leidt artikel 3.2 van het contract A.V.2 tot een interpretatieprobleem. In dit artikel wordt bevestigd dat Belgacom aanvullende informatie zal verstrekken die het opzoeken en identificeren van de abonnee zal vergemakkelijken. Deze notie van "aanvullende informatie stelt problemen. Belgacom is er slechts toe gemachtigd om voor derden enkel de gegevens van het telefoonboek toegankelijk te maken, dit wil zeggen, behalve in het geval waar de abonnee zelf hieraan bijkomende gegevens die op hem betrekking hebben wil toevoegen, dat het enkel mag gaan om de gegevens die nodig zijn om een bepaalde abonnee redelijkerwijze te identificeren en verwarring tussen verschillende abonnees die in het telefoonboek zijn opgenomen, te vermijden.

Tenslotte zou Belgacom listings slechts toegankelijk moeten stellen voor derden die de gegevens wensen te gebruiken voor direct marketing indien ze er zich toe verbinden om de voorschriften van de wet op de gegevensbescherming na te leven.

OM DEZE REDENEN,

Is de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van oordeel dat de wet van 8 december 1992 van toepassing is op de overdracht van de telefoongids en op elk gebruik van de telefoongids, door Belgacom of derden, voor marketingdoeleinden.

Op basis van artikel 2 en artikel 5 van de wet, richt zij aan Belgacom de volgende aanbevelingen :

1. de telefoongidsen bevatten, behalve op uitdrukkelijke wens van de abonnee, enkel de gegevens die nodig zijn om een bepaalde abonnee op redelijke wijze te identificeren en te verhinderen dat er verwarring ontstaat tussen verschillende abonnees die in de telefoongids zijn opgenomen;
2. naast het recht om niet in de telefoongids zijn opgenomen, moet er ook een recht op weigering tot gebruik van de gegevens die voor marketingdoeleinden werden verzameld, ter beschikking worden gesteld van het cliënteel van Belgacom. Deze rechten moeten gratis kunnen worden uitgeoefend;
3. het cliënteel van Belgacom wordt van het bestaan van deze rechten op de hoogte gebracht en moet ze kunnen uitoefenen ofwel op het ogenblik van de verzameling van de gegevens, ofwel op eender welk ogenblik;
4. Belgacom ziet erop toe dat elk organisme dat geheel of gedeeltelijk toegang heeft tot de telefoongids, zo spoedig mogelijk op de hoogte wordt gesteld van de uitoefening van deze rechten;
5. de gehele of gedeeltelijke toegang tot de telefoongids voor marketingdoeleinden moet plaatsvinden in het kader van een contract tussen Belgacom en de cessionarissen. De modaliteiten van dit contract voorzien de verplichte schrapping of verbetering van de gegevens betreffende de persoon die zijn/haar recht op weigering of verbetering heeft uitgeoefend, de niet-mededeling van de gegevens aan derden en de verantwoordelijkheid van de cessionarissen bij een gebruik van de gegevens dat ingaat tegen de wet

beveelt ze deze aanbeveling te richten aan :

1. Belgacom;
2. de Minister van Verkeerswezen, Overheidsbedrijven en Regie der Gebouwen;

3. de Minister van Justitie.

De secretaris,

(get.) J. PAUL

De voorzitter,

(get.) P. THOMAS.