

**COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER**

AANBEVELING Nr. 1/95 VAN 18 JULI 1995

O. ref. : SE / 067 / 94 / 46 / LE / NV

BETREFT : Publikatie van adressenlijsten door publiciteitsfirma's.

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, en in het bijzonder artikel 30,

Gelet op het verslag van de heren VOET en GOLVERS,

Richt op 18 juli 1995 de hierna volgende aanbeveling :

I. VOORWERP VAN DE AANBEVELING :

1. In bepaalde steden en gemeenten worden lokale brochures bedeed door publiciteitsfirma's. Deze brochures worden doorgaans kosteloos ter beschikking gesteld van de inwoners.

In hoofdorde gaat het om advertentiebladen. De financiering van deze brochures wordt dan ook gedragen door de adverteerders. Deze advertentiebladen worden verrijkt met bepaalde informatie, zoals nuttige telefoonnummers, adressen van plaatselijke bestuursorganen en maatschappelijke instellingen, gegevens in verband met openbaar vervoer, onderwijs, gezondheidszorg, cultuur-sport-recreatie, postnummers, enzomeer.

Daarnaast vindt men in deze brochures adressenlijsten. In deze lijsten worden de straatnamen van de gemeente in alfabetische orde weergegeven. Onder iedere straatnaam worden de namen van de inwoners, en eventueel hun telefoonnummer, opgenomen per huisnummer. Soms vindt men er ook lijsten met de namen van de inwoners in alfabetische volgorde, met vermelding van hun adres en eventueel van hun telefoonnummer.

Het toevoegen van de gemeentelijke informatie en van de adressenlijsten geeft aan de advertentieruimte een belangrijke meerwaarde. Door deze bijkomende informatie, krijgen de advertentiebladen inderdaad het karakter van een informatiegids die wordt bijgehouden en gebruikt door de inwoners.

Het opnemen in deze brochures van een adressenlijst van de inwoners wordt evenwel door sommige burgers ervaren als een inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer. Dit blijkt met name uit de klachten die bij de Commissie werden ingediend. Deze klachten betreffen de publikatie van persoonsgegevens zonder de instemming van de betrokken persoon, en in het bijzonder de publikatie van deze gegevens per straat en per huisnummer, evenals de publikatie van foute of achterhaalde gegevens.

De Commissie heeft onderzocht in hoeverre het verwerken van namen, adressen en telefoonnummers van inwoners, met het oog op de publikatie ervan in plaatselijke advertentiebladen verenigbaar is met de voorschriften van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna de wet van 8 december 1992).

II. TOEPASSELIJKHEID VAN DE WET VAN 8 DECEMBER 1992 :

2. In de lokale advertentiebladen worden lijsten opgenomen met de namen, het adres en eventueel het telefoonnummer van de inwoners van de gemeente waar deze bladen worden verspreid. Teneinde te beoordelen of de wet van 8 december 1992 hierop van toepassing is, dient te worden nagegaan of het hier gaat om een verwerking van "persoonsgegevens" in de zin van artikel 1, § 5 van de wet van 8 december 1992 (a).

Bovendien zal dienen te worden onderzocht of het eventueel gaat om 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 krachtens artikel 3, § 2, 3E van de wet van 8 december 1992 buiten het toepassingsgebied van laatstgenoemde wet valt (b).

a) de notie "persoonsgegevens"

3. In beginsel is eenieder die "persoonsgegevens" verwerkt ertoe gehouden de verplichtingen van de wet van 8 december 1992 na te komen.

Overeenkomstig artikel 1, § 5 van deze wet dient onder "persoonsgegevens" te worden verstaan *"de gegevens die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd"*.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet, werd nader ingegaan op de vraag of het zou passen om gegevens betreffende de naam, de voornamen en het adres te onttrekken aan de bescherming van deze wet. Als argument werd aangehaald dat *"iemand's naam, voornamen en adres (deel uitmaken) van de publieke sfeer, aangezien die gegevens per definitie dienen om particulieren te identificeren. Zij hebben dus niets vertrouwelijk in de zin die artikel 1, § 5 van het ontwerp aan het begrip "persoonsgegevens" verleent. Het opstellen van een gewone lijst van namen en adressen kan bijgevolg het toepassen van deze wet niet verantwoorden"*.

Dit voorstel om gegevens met betrekking tot de namen en het adres van personen uit de toepassingsfeer van de wet van 8 december 1992 te halen werd evenwel niet gevolgd. De Minister merkte terzake het volgende op: *"De toepassingsfeer van het ontwerp kan niet gedefinieerd worden op basis van het begrip "vertrouwelijkheid" ; (...) Het is juist dat in het verleden meermaals werd beweerd dat de vermelding van een naam en een adres als zodanig niet onder de "persoonlijke levenssfeer" zouden vallen. Dit werd dan echter telkens weerlegd omdat, ook wanneer de naam op het eerste gezicht een neutraal gegeven zou kunnen lijken, deze nochtans een sleutelgegeven is voor de werking van databanken, en meer bepaald voor het leggen van de combinaties"*⁽¹⁾.

Overeenkomstig met wat hierover werd gesteld tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet is de Commissie van oordeel dat aan de gegevens naam en adres minstens dezelfde bescherming toekomt als aan andere persoonsgegevens. Zoals blijkt uit de adressenlijsten die het voorwerp uitmaken van voorliggend advies, kan de verwerking van naam- en adresgegevens volgens een bepaalde orde bijkomende informatie aan het licht brengen. Wanneer de namen en adressen worden gerangschikt per straat en huisnummer, dan blijkt daaruit hoeveel en welke personen in eenzelfde woning verblijven. De vermelding van de voornaam geeft een aanduiding van het geslacht van de inwoners.

¹ Parl. Doc. Senaat, B.Z. 1991-92, 445/10, pp. 2-3.

b) de uitzondering van artikel 3, § 2, 3E van de wet van 8 december 1992

4. De publiciteitsfirma's maakten in het verleden gebruik van kiezerslijsten verkrijgbaar bij het gemeentebestuur.

Inmiddels werd het verstrekken van informatie uit bepaalde registers die worden bijgehouden door de plaatselijke overheden aan strikte beperkingen onderworpen :

1E de wet van 30 juli 1991 tot wijziging van het Kieswetboek⁽²⁾ heeft de afgifte van kiezerslijsten beperkt. Deze lijsten mogen slechts worden megedeeld aan personen die als kandidaat voorkomen op een lijst en mogen slechts worden gebruikt voor verkiezingsdoeleinden ;

2E het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister⁽³⁾ heeft de verstrekking aan derden van gegevens die opgenomen zijn in deze registers aan strenge beperkingen onderworpen. Onder voorbehoud van een aantal uitzonderingen stelt dit koninklijk besluit het beginsel voorop van het niet-verstrekken aan particulieren van lijsten van personen die in voormelde registers zijn opgenomen. Met dit verbod werd vooral beoogd te vermijden dat deze lijsten nog voor commerciële doeleinden gebruikt zouden worden.

5. Sinds het van kracht worden van deze reglementeringen, doen de publiciteitsfirma's voor de samenstelling van de adressenlijsten beroep op andere bronnen, onder meer op telefoongidsen.

In deze telefoongidsen zijn persoonsgegevens opgenomen waarvan de abonnee de openbaarmaking heeft doen verrichten. Met deze openbaarmaking beoogt de abonnee om aan andere personen die hem reeds in zekere mate kennen - die met name reeds zijn naam en woonplaats kennen - ook zijn telefoonnummer kenbaar te maken. Aldus zorgt de abonnee ervoor dat hij telefonisch bereikbaar is. Volgens artikel 3, § 2, 3E is de wet van 8 december 1992 niet van toepassing op *"de verwerkingen waarbij uitsluitend persoonsgegevens worden aangewend waarvan de betrokkene de openbaarmaking verricht of doet verrichten, voor zover de verwerking de finaliteit van deze openbaarmaking eerbiedigt"*.

Wanneer deze "geopenbaarde" persoonsgegevens verzameld en geregistreerd worden in het kader van een nieuwe verwerking met een eigen finaliteit, dan is de wet opnieuw van toepassing.

III. DE WETTIGHEID VAN DE VERWERKING :

6. Volgens artikel 5 van de wet van 8 december 1992 mogen persoonsgegevens *"slechts worden verwerkt voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden en mogen (ze) niet worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Zij dienen, uitgaande van die doeleinden, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn"*.

² Belgisch Staatsblad, 3 september 1991

³ Belgisch Staatsblad, 15 augustus 1992

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet werd door de Commissie opgemerkt dat "(...) buiten de gevallen van toestemming van de betrokkene of van wettelijke verplichting, het doel van de relatie tussen de betrokkene en de houder van het bestand de mate bepaalt waarin een verwerking toegestaan kan worden. (...) Wanneer geen relatie bestaat tussen de houder van het bestand en de betrokken persoon, (...) dienen de Commissie en de rechtscolleges na te gaan welke de respectieve belangen zijn, enerzijds van de houder van het bestand bij de verwerking van de gegevens, anderzijds van de betrokken persoon"⁴).

Gezien de afwezigheid in voorliggend geval van een relatie tussen de houder van het bestand en de betrokken persoon dient de wettigheid beoordeeld te worden op grond van een afweging van hun respectievelijke belangen.

7. Het belang van de houder van het bestand, de publiciteitsfirma, is commercieel : door het opnemen van adressenlijsten, verhoogt de gebruiksfrequentie van het advertentieblad, en met deze, de commerciële waarde van de advertentieruimte.

De Commissie is van oordeel dat de publikatie van telefoonnummers in een advertentieblad aan de burger slechts een zeer geringe meerwaarde biedt. Daarnaast is ze van mening dat de publikatie van het adres van een burger, zonder dat deze daartoe zijn wens heeft te kennen gegeven, een ernstige inmenging betekent in de persoonlijke levenssfeer van deze laatste. Dit geldt in het bijzonder voor de publikatie van deze gegevens per straat en huisnummer, aangezien hierbij bijkomende informatie over de burger aan het licht komt (*supra*).

Aldus stelt de Commissie vast dat het belang dat wordt nagestreefd door de houder van het bestand in wanverhouding staat tot de risico's voor de betrokken personen op het gebied van hun persoonlijke levenssfeer. Om die reden is ze van oordeel dat de finaliteit van de verwerking die het voorwerp uitmaakt van de bij haar ingediende klachten, een onwettig karakter heeft.

8. In dit verband wenst de Commissie erop te wijzen dat de wetgever sinds enkele jaren strenge beperkingen oplegt ten aanzien van het verstrekken van lijsten of het meedelen van persoonsgegevens uit registers die worden bijgehouden door openbare overheden. Er werd reeds gewezen op de beperkingen die werden opgelegd door de wet van 30 juli 1991 tot wijziging van het Kieswetboek en het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister (*supra*). De toegang tot het Rijksregister en het gebruik van het Rijksregisternummer werden vanuit een bezorgdheid om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer reeds beperkt door de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van het Rijksregister van de natuurlijke personen ⁵.

De Commissie acht het niet aanvaardbaar dat privébedrijven, zonder daartoe de nodige waarborgen te bieden op het vlak van de persoonlijke levenssfeer, lijsten publiceren met vaak onjuiste of achterhaalde gegevens betreffende de burgers, terwijl het de lokale overheden, die over bijgewerkte gegevens beschikken, om redenen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, verboden is om dergelijke lijsten te verstrekken aan derden.

⁴ Parl. Doc. Kamer, 413/12-1991/92, pp. 87.

⁵ Belgisch Staatsblad, 21 april 1984.

9. Het finaliteitsbeginsel neergelegd in artikel 5 van de wet van 8 december 1992 vereist een evenwicht tussen de belangen van de houder van het bestand en de betrokken personen. De Commissie is van oordeel dat, opdat er sprake zou zijn van een dergelijk evenwicht, de houder van het bestand met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een aantal waarborgen dient te voorzien. Terzake richt de Commissie de volgende aanbevelingen :

1E toestemming van de betrokken persoon

De publikatie van adresgegevens zonder dat de betrokken persoon daartoe de wens heeft te kennen gegeven, betekent een ernstige inmenging in de persoonlijke levenssfeer van deze persoon. De Commissie is van oordeel dat de publikatie van de gegevens slechts kan plaatsvinden voor zover de betrokken persoon daartoe zijn toestemming heeft gegeven.

Een dergelijke toestemming dient te worden gegeven door de betrokken persoon op het ogenblik van de verzameling van de persoonsgegevens.

2E geen verwerking van overmatige gegevens

Artikel 5 van de wet van 8 december 1992 bepaalt : *"Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden en mogen niet worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Zij dienen, uitgaande van die doeleinden, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn."*

De Commissie stelt vast dat de persoonsgegevens hetzij in alfabetische volgorde, hetzij per straat en per huisnummer worden opgenomen in de adressenlijsten. Zoals reeds werd opgemerkt brengt de rangschikking van de persoonsgegevens volgens straatnaam en per huisnummer, naast het adres, bijkomende informatie over de betrokken persoon aan het licht. Aldus kan men uit de rangschikking volgens een dergelijke orde afleiden hoeveel en welke personen op hetzelfde adres wonen of verblijven. De Commissie is van oordeel dat, met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burgers, het hernemen van de persoonsgegevens per straat en per huisnummer dient te worden weggelaten. Hetzelfde geldt voor de vermelding van de voornaam van de inwoners. De Commissie meent dat deze aanduiding betreffende het geslacht een onnodig risico inhoudt voor de persoonlijke levenssfeer van de burger.

10. Ook de andere verplichtingen die door de wet van 8 december 1992 worden opgelegd aan de houder van een bestand dienen geëerbiedigd te worden. In het bijzonder wenst de Commissie te wijzen op de bepaling van artikel 16, § 1, 3E volgens dewelke de houder van een bestand erover dient te waken *"dat de gegevens worden bijgewerkt, dat de onjuiste, onvolledige en niet ter zake dienende gegevens, (...) worden verbeterd of verwijderd"*.

De publikatie van foute of achterhaalde persoonsgegevens houdt ernstige risico's in voor de persoonlijke levenssfeer. Het publiceren van de naam en het adres van reeds overleden personen of het vermelden onder hetzelfde adres van personen die niet langer dezelfde woning betrekken zijn hiervan voorbeelden.

Terzake is de Commissie van mening dat het aangewezen is dat de persoonsgegevens ter gelegenheid van iedere uitgave aan de betrokken personen ter verificatie worden voorgelegd.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. PAUL.

(get.) P. THOMAS.