

COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

ADVIES Nr 28 / 97 van 11 september 1997

O. ref. : 10 / IP / 97 / 274

BETREFT : Raadpleging van overheidsbescheiden minder dan honderd jaar oud,
neergelegd in het Algemeen Rijksarchief.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid op artikel 29,

Gelet op het advies nr. 24/96 van de Commissie van 13 september 1996,

Gelet op het verslag van de heer P. LEMMENS,

Brengt op 11 september 1997 uit eigen beweging het volgende advies uit :

I. VOORWERP VAN HET ADVIES

1. Op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken heeft de Commissie op 13 september 1996 advies nr. 24/96 uitgebracht, i.v.m. de raadpleging van de dossiers van de Vreemdelingenpolitie neergelegd in het Algemeen Rijksarchief.

Uit inlichtingen die aan de Commissie zijn verstrekt, is gebleken dat de door de Commissie aanbevolen oplossing, die in de praktijk gevolgd wordt, een aantal problemen doet rijzen.

Mede naar aanleiding van het feit dat aan de Commissie een voorontwerp van archiefwet en een voorstel van archiefwet voor advies zijn voorgelegd(1), meent de Commissie de in het advies nr. 24/96 behandelde kwestie aan een nieuw onderzoek te moeten onderwerpen. Meteen wordt de aangelegenheid verruimd tot het geheel van de overheidsbescheiden, minder dan honderd jaar oud, die in het Rijksarchief zijn neergelegd.

II. WETTELIJK EN REGLEMENTAIR KADER

2. Artikel 1, eerste lid, van de Archiefwet van 24 juni 1955 bepaalt dat bescheiden meer dan honderd jaar oud, bewaard door de rechtbanken van de rechterlijke macht, de Raad van State, de Rijksbesturen en de provincies, behoudens regelmatige vrijstelling in het Rijksarchief worden neergelegd. Artikel 1, tweede lid, bepaalt dat bescheiden meer dan honderd jaar oud, bewaard door de gemeenten en de openbare instellingen, in het Rijksarchief neergelegd kunnen worden; in bepaalde gevallen is de neerlegging van bescheiden van gemeenten, volgens het derde lid, verplicht.

Artikel 1, vierde lid, bepaalt dat "bescheiden minder dan honderd jaar oud, die geen nut meer hebben voor de administratie, ... in het Rijksarchief ... neergelegd (kunnen worden) op verzoek van de openbare overheden aan wie ze toebehoren".

De toegankelijkheid van de archiefstukken wordt in de Archiefwet slechts uitdrukkelijk geregeld m.b.t. de bescheiden meer dan honderd jaar oud, die met toepassing van artikel 1, eerste lid, in het Rijksarchief zijn neergelegd. Volgens artikel 3, eerste lid, zijn die stukken openbaar, d.w.z. vrij toegankelijk(2).

Wat de overheidsbescheiden van minder dan honderd jaar oud betreft, bedoeld in artikel 1, vierde lid, wordt bij artikel 4 opdracht gegeven aan de "Minister van Openbaar Onderwijs" (lees: de minister bevoegd voor het archiefwezen) om een reglement van orde vast te stellen, waarin o.m. de voorwaarden bepaald worden waaronder de bedoelde stukken geraadpleegd kunnen worden. Een dergelijk reglement van orde blijkt echter niet vastgesteld te zijn, zodat er op dit ogenblik geen duidelijke regeling is inzake de toegankelijkheid van die stukken.

(1) Zie de adviezen nrs. 26/97 resp. 27/97 van heden.

(2) Allicht is die regel, behoudens afwijking bij een bijzondere wetsbepaling, in beginsel ook van toepassing op de bescheiden van meer dan honderd jaar oud, bedoeld in artikel 1, tweede en derde lid. Die kwestie is in het voorliggende advies echter niet aan de orde.

3. In verband met de toegang tot bestuursdocumenten in het algemeen, moet gewezen worden op artikel 32 van de Grondwet, dat voorziet in het recht van eenieder om elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de ordonnantie.

Beperkingen inzake het recht van toegang tot bestuursdocumenten zijn o.m. bepaald in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Naar luid van artikel 6, 2, 1°, moet een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift afwijzen, "wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet... aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd". Die bepaling is echter niet van toepassing op de overheidsbescheiden die in het Rijksarchief zijn neergelegd, omdat het Rijksarchief zonder meer onttrokken is aan de toepassing van de wet van 11 april 1994 (artikel 11, vierde lid, van die wet).

III. TOEGANKELIJKHEID VAN OVERHEIDSSTUKKEN MINDER DAN HONDERD JAAR OUD

4. In haar advies nr. 24/96 van 13 september 1996 kwam de Commissie tot de conclusie dat de dossiers van de Vreemdelingenpolitie, geopend tussen 1835 en 1912, voor raadpleging in aanmerking kwamen na een termijn van honderd jaar, te rekenen vanaf de datum van opening van het dossier. De toegang zou door het Algemeen Rijksarchief verleend kunnen worden aan de betrokken persoon en aan vorsers.

Het komt de Commissie voor dat die oplossing te strak geformuleerd is.

5. Zoals de Commissie inmiddels reeds heeft overwogen, moet inzake overheidsbescheiden uitgegaan worden van het hiervóór genoemde artikel 32 van de Grondwet. Uit die grondwetsbepaling volgt dat de toegang tot bestuursdocumenten thans beschouwd wordt als een grondrecht(3).

Bij gebreke van een regeling door of krachtens de (Archief)wet vastgesteld, inzake de toegankelijkheid van overheidsbescheiden minder dan honderd jaar oud, die in het Rijksarchief zijn neergelegd (zie supra, 2), moet aangenomen worden dat ook de bedoelde bescheiden onder het grondwettelijk beginsel van de openbaarheid vallen.

6. Het voorgaande betekent niet dat eenieder, in alle gevallen, vrij toegang moet krijgen tot die stukken.

Ook al is het bedoelde recht van toegang een grondrecht, toch moet het immers afgewogen worden tegen andere rechten en belangen, die zich wettig tegen de openbaarmaking kunnen verzetten. Het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat eveneens grondwettelijk erkend is (artikel 22 van de Grondwet), vormt een van die rechten.

In zoverre overheidsbescheiden persoonsgegevens bevatten, kan de toegankelijkheid daarvan bijgevolg niet zonder meer gewaarborgd worden. In dat geval is integendeel een afweging nodig van, enerzijds, het belang van degene die de betrokken stukken wil raadplegen, en anderzijds, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de persoon op wie de gegevens betrekking hebben en hun nabestaanden.

(3) Advies nr. 11/97 van 30 april 1997 over de raadpleging van de bevolkingsregisters door genealogen, 5-6.

De Commissie is van oordeel dat, bij gebreke van een algemene regeling, die afweging van geval tot geval moet gebeuren. In de huidige stand van de wetgeving staat het bijgevolg aan de bevoegde overheid(4) om de raadpleging van overheidsbescheiden - die persoonsgegevens bevatten - toe te staan of te weigeren.

De lege ferenda zouden zulke individuele beslissingen best genomen worden door een onafhankelijke instantie (5).

7. De Commissie is zich in het bijzonder bewust van het belang van de raadpleging van archiefbescheiden voor het wetenschappelijk onderzoek.

Aan dat belang moet, in het zoeken naar een evenwicht met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, een passend gewicht gegeven worden(6).

In dit verband kan de raadpleging zelf, met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, aan bepaalde voorwaarden onderworpen worden. Aldus zou opgelegd kunnen worden dat de gegevens verkregen door raadpleging van bepaalde dossiers, i.h.b. die welke "gevoelige" gegevens bevatten, niet gebruikt mogen worden voor een ander doel dan dat vermeld in het verzoek tot het verkrijgen van de toelating. Ook zou opgelegd kunnen worden dat de vorser die gegevens slechts (op een niet-anonieme wijze) openbaar mag maken mits toestemming van de betrokkene of van zijn rechtsopvolgers, althans gedurende een bepaalde termijn, bijv. vanaf de geboorte van de betrokkene. Vanzelfsprekend zijn nog andere beperkende voorwaarden denkbaar.

Ter uitvoering van hetgeen bepaald is in artikel 14, eerste lid, a), van de 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, zou ten slotte voorzien moeten worden in een recht van elke persoon om zich ertegen te verzetten dat hem betreffende gegevens openbaar gemaakt worden. Zoals in de richtlijn bepaald, zou de betrokken persoon daarvoor "zwaarwegende en gewichtige redenen die verband houden met zijn bijzondere situatie" moeten aanvoeren. Uiteraard dient in een passende structuur te worden voorzien om de gegrondheid van de aangevoerde redenen te beoordelen, telkens er een concrete aanvraag is om een archiefstuk te raadplegen waarvoor het recht van verzet is uitgeoefend(7).

-
- (4) In beginsel lijkt de bewaargever de bevoegde overheid te zijn. Deze zou evenwel de algemene rijksarchivaris terzake machtiging kunnen verlenen.
 - (5) Bij de samenstelling van die instantie zou eraan gedacht kunnen worden om daarin een lid van de Commissie op te nemen, afgevaardigd of aangewezen door de Commissie.
 - (6) Uiteraard staat het aan de bevoegde overheid om zich in de eerste plaats te vergewissen van de waarachtigheid en de ernst van het doel van de raadpleging. Het stellen van een aantal gerichte vragen i.v.m. het voorgenomen onderzoek kan allicht toelaten de raadpleging aan twijfelachtige onderzoekers te ontzeggen.
 - (7) De hiervóór bedoelde onafhankelijke instantie (supra, nr. 6) zou het best voor de uitoefening van die beoordelingsfunctie in aanmerking komen.

8. In haar advies nr. 24/96 van 13 september 1996 hechtte de Commissie een beslissend belang aan de termijn die verstreken was sinds de opening van bepaalde dossiers die in het Rijksarchief zijn neergelegd.

In het licht van de voorgaande beschouwingen wordt die opvatting niet langer gehandhaafd. Ook als dossiers minder dan honderd jaar geleden geopend zijn, bestaat de mogelijkheid dat de raadpleging ervan geen afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer.

Dit neemt uiteraard niet weg dat de tijdsfactor een belangrijk gegeven is en blijft bij de beoordeling van de vraag of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich verdraagt met de raadpleging van een archiefbescheid.

OM DEZE REDENEN,

Is de Commissie van oordeel dat overheidsbescheiden van minder dan honderd jaar oud, neergelegd in het Rijksarchief, voor raadpleging door vorsers in aanmerking komen, op voorwaarde dat dergelijke raadpleging, rekening houdend met de beperkingen waaraan deze eventueel kan worden onderworpen, in redelijkheid geen afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. PAUL

(get.) P. THOMAS.