

RAADGEVENDE COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

ADVIES Nr 86 / 044 van 28 maart 1986

O. ref. : 10527 / L / A / 46

BETREFT : Ontwerp van koninklijk besluit waarbij aan de Nationale Orde van Advocaten en aan de Orden van advocaten toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen.

De Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, inzonderheid op artikel 5, tweede lid;

Gelet op het verzoek van 4 februari 1986 van de Minister van Justitie om advies omtrent een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan de Nationale Orde van Advocaten en aan de Orden van advocaten toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen";

Heeft op 28 maart 1986 volgend advies verleend :

Naar luid van artikel 5, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen kan de Koning, na advies van de Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bij in Ministerraad overlegd besluit, de toegang tot het Rijksregister uitbreiden tot instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen en wijst de Koning deze instellingen nominatief aan. Dat doel blijkt ook uit de bewoordingen waarin de aanhef van dit besluit is gesteld, nl. "Overwegende dat het Gerechtelijk Wetboek aan de Nationale Orde van Advocaten en aan de Orden van advocaten opdrachten van algemeen belang toekent".

De nationale Orde van advocaten en de Orde van advocaten bezitten rechtspersoonlijkheid (artikelen 488 en 431 van het Gerechtelijk Wetboek). De Commissie twijfelt er evenwel aan of zij opdrachten van algemeen belang vervullen.

"Les barreaux ne sont ni des établissements publics assumant pour compte de l'état un service public, ni des établissements d'utilité publique poursuivant, dans le ressort de l'initiative privée, une oeuvre qui a un intérêt général en vue", aldus professor C. Cambier in Droit judiciaire civil, deel I, blz. 724. De auteur stelt dat de balies "s'apparentent aux institutions publiques et sont dans l'orbite du judiciaire" (ibidem, blz. 720-721), maar geeft zelf de voorkeur aan het statuut van gemengde instellingen, met kenmerken van zowel de openbare als de particuliere sector, "se rapprochant d'avantage de ces sociétés intermédiaires qu'étaient, sous l'Ancien Régime, les corporations (ibid., blz. 724). Er kan ten hoogste worden gesteld dat de werkzaamheden van de balie verband houden met het algemeen belang (ibid., blz. 723).

Naar luid van het bepaalde in artikel 488 van het Gerechtelijk Wetboek vormen alle Belgische balies samen de Nationale Orde van Advocaten. De bevoegdheden van de Orde vloeien vrijwel uitsluitend voort uit de taakomschrijving van haar organen. Het Gerechtelijk Wetboek stelt bv. dat "de algemene raad alleen bevoegd is om voor de eer, de rechten en de gemeenschappelijke beroepsbelangen van de advocaten te waken en betreffende die aangelegenheden voorstellen te doen die hij in een verslag aan de Minister van Justitie richt" (art. 493). Overeenkomstig hetzelfde Wetboek "bepaalt de algemene raad, met het oog op de betrekkingen tussen de leden van de onderscheiden balies, de regels en gebruiken van het beroep van advocaat en brengt er eenheid in. Te dien einde stelt hij passende reglementen vast. Hij zorgt eveneens voor de werking van de Nationale Orde" (art. 494). Ten slotte vertegenwoordigen de algemene raad en de deken de Orde in haar betrekkingen met de overheid en de balies (artikelen 503 en 508 van het Gerechtelijk Wetboek). Zoals hierboven reeds is gesteld voor de Orden van Advocaten, kan de Commissie de voornoemde bevoegdheden niet beschouwen als "opdrachten van algemeen belang", tenzij men dit begrip in ruimere mate zin zou interpreteren.

De Commissie is de mening toegedaan dat artikel 5, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 beperkend moet uitgelegd en dat de Nationale Orde van Advocaten bijgevolg geen deel uitmaakt van de instellingen die in deze bepaling zijn bedoeld.

Zelfs indien de Nationale Orde van Advocaten en de Orden van advocaten opdrachten van algemeen belang zouden vervullen, ziet de Commissie niet in voor welke opdracht toegang tot het Rijksregister noodzakelijk is. Dat argument zou reeds volstaan tot staving van een negatief advies.

Uit de verantwoording die de Nationale Orde van Advocaten met betrekking tot onderhavig ontwerp van besluit heeft gegeven, en uit hetgeen door haar vertegenwoordiger is bevestigd, blijkt duidelijk dat de aanvraag tot doel had de werkzaamheden van de advocaten te vergemakkelijken, en dit door tussenkomst van de Nationale Orde en de Orden van Advocaten. Niet alleen is het voorwerp van de aanvraag moeilijk in overeenstemming te brengen met de tekst van het ontwerp van besluit, ook moet worden onderzocht of zij die uiteindelijk toegang zouden krijgen tot het Rijksregister een opdracht van algemeen belang vervullen.

De Commissie is echter van oordeel dat in die veronderstelling artikel 5, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 niet in acht is genomen, vermits dan buiten beschouwing gelaten wordt dat de Koning de toegang tot het Rijksregister slechts kan uitbreiden tot "instellingen van Belgisch recht". Beschouwen dat de machtiging verleend aan de nationale Orde van Advocaten meebrengt dat aan elk lid van de Orde de toegang tot het Rijksregister wordt verleend, levert een moeilijkheid op zoals hierna zal blijken.

Vervullen de advocaten een opdracht van algemeen belang ? Het antwoord is niet vanzelfsprekend. Zij oefenen een in wezen zelfstandig beroep uit dat, hoewel verbonden met de rechtsbedeling (zij leggen de eed af in handen van de overheid, en "in de gevallen bij de wet bepaald worden zij geroepen om rechters en ambtenaren van het openbaar ministerie te vervangen", overeenkomstig artikel 442 G.W.), niettemin hoofdzakelijk van private aard is. De vraag kan weliswaar worden gesteld of de onafhankelijke aard van hun beroep niet aansluit bij het algemeen belang - sommigen beweren zelfs dat zij zo'n taak vervullen - doch zulks volstaat niet om te stellen dat de advocaat een opdracht van algemeen belang vervult. Cambier stelt in dit verband het volgende : "On en arrive ainsi à exclure qui la qualification d'auxiliaires de la justice soit adéquatement donnée aux membres du barreau. Elle peut s'appliquer aux officiers publics et ministériels, non aux avocats qui expriment le droit du justiciable de réquerir que la justice lui soit rendue (op. cit., blz. 687). De specifieke opdracht van de advocaat bestaat er immers in op te treden als raadsman van de cliënt, wat derhalve duidt op een privaat belang, tenzij - ten onrechte trouwens - een aantal ondergeschikte opdrachten in overweging worden genomen die geacht worden het algemeen belang te dienen (zie bv. Répertoire pratique du Droit belge, Complément VI, verbo Avocat, Titre V, nrs. 555 e.v., blz. 216 e.v., en inzonderheid nr. 643, blz. 224).

Naast deze prejudiciële vaststellingen, vestigt de Commissie er eveneens de aandacht op, dat artikel 1 van het ontwerp van besluit de personen, die toegang hebben tot de informatie bedoeld in artikel 3, eerste lid, 1° tot 8° en het tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983, evenmin als de opdrachten waarvoor deze gegevens vereist zijn, niet nader bepaalt. Moet hetzelfde artikel 1 niet vermelden op welke wijze gegevens uit het Rijksregister kunnen worden opgevraagd, voor zover het de bedoeling is dat de advocaten vlugger over de identificatiegegevens kunnen beschikken, zoals blijkt uit de verantwoording verstrekt door de Nationale Orde van Advocaten : geschiedt de opvraging op basis van de naam of van het identificatienummer ? In het laatste geval moet worden verwezen naar artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983. Ten slotte, indien toegang tot deze informatie wordt verleend, betekent zulks dan niet dat de informatie waarvan de advocaten in kennis worden gesteld ook ter kennis wordt gebracht van derden ? Wanneer wordt aangevoerd dat de Nationale Orde van Advocaten bestaat uit alle balies (Gerechtelijk Wetboek, art. 488) en bijgevolg uit alle advocaten, ingeschreven op het tableau van de Orde (Gerechtelijk Wetboek, art. 428) dan gaat zulks voorbij aan de vorige adviezen van de Commissie, die er steeds op aangedrongen heeft om de personen of ambtenaren aan wie toegang is verleend, uitdrukkelijk aan te duiden. Deze aanbeveling is beperkend bedoeld.

Ten slotte legt de circulaire dd. 19 maart 1981 (B.S. 2.4.1981, blz. 4020 e.v.) van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Provinciegouverneur de gemeenten de verplichting op "in te gaan op de aanvragen om inlichtingen uit de bevolkingsregisters wanneer die aanvragen komen van advocaten" en moet ieder exploit van betekening - zowel een dagvaarding als een akte van rechtspleging - vergezeld gaan van een domiciliëringsbewijs van de geadresseerde van het exploit. Dat bewijs wordt geleverd door de inschrijving in het bevolkingsregister dat door de gemeente wordt gehouden. Daarom is de Commissie van oordeel dat een snellere dienstverlening, zoals in voornoemd circulaire wordt aanbevolen, tegemoet komt aan de strekking van onderhavig ontwerp van besluit.

Bijgevolg verstrekt de Commissie een ongunstig advies inzake het ontwerp van koninklijk besluit dat haar is voorgelegd.

De Secretaris,

J. BARET

De Voorzitter,

D. HOLSTERS.