

RAADGEVENDE COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

ADVIES Nr 89 / 079 van 24 april 1989

O. ref. : 10527 / L / S / 8

BETREFT : Gebruik van gegevens verkregen door toedoen van het Rijksregister in
 betrekkingen met derden

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 12,

Heeft op 24 april 1989 volgend advies verleend :

I. Probleemstelling en begripsbepaling

1. Zoals de Commissie reeds heeft opgemerkt, bevat de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen geen bepaling in verband met het gebruik van gegevens, verkregen door toedoen van het Rijksregister, in betrekkingen met derden. (Zie advies nr. 86/045 van 23 april 1986 over de mededeling aan derden van gegevens verkregen door toedoen van het Rijksregister.)

Artikel 3 van de wet somt inderdaad de gegevens op die in het Rijksregister worden opgenomen en bewaard, terwijl artikel 5 de voorwaarden bepaalt waarin toegang tot het Rijksregister verleend kan worden. Over het gebruik van de gegevens van het Rijksregister door de personen en instanties aan wie toegang is verleend, bevat de wet geen algemene regeling. Wel bepalen de artikelen 8 en 9 onder welke voorwaarden het identificatienummer gebruikt mag worden ; het gaat hier echter om een herkenningselement dat op zichzelf niets zegt over een natuurlijke persoon en dat overigens niet vermeld is in de opsomming van de gegevens van het Rijksregister bedoeld in artikel 3.

In haar advies nr. 86/045 van 23 april 1986 heeft de Commissie de kwestie van het gebruik van gegevens in betrekkingen met derden reeds onderzocht. Zij was daarbij van oordeel "dat in beginsel een overheid of een instelling, die machtiging tot toegang tot het Rijksregister heeft bekomen, de gegevens waarvan zij kennis heeft niet kan mededelen aan derden die zelf geen machtiging tot toegang hebben bekomen". Volgens de Commissie zou een mededeling van gegevens aan derden slechts "ten zeer uitzonderlijke titel" overwogen kunnen worden, voor zover deze gebeurt "in het kader van de uitoefening van opdrachten die vallen binnen de wettelijke bevoegdheden van de gemachtigde overheid" en, vooral, "op voorwaarde dat de koninklijke besluiten die toegang verlenen tot het Rijksregister de modaliteiten van die handelswijze omschrijven." (Onderlijning toegevoegd.)

Mede in verband met het onderzoek van een voorontwerp van wet waarbij aan de Administratie van het Kadaster een recht van "aflevering" van gegevens aan derden zou worden toegekend (dossier A/66), is de vraag gerezen of het standpunt van de Commissie, vervat in het advies nr. 86/045, gehandhaafd moet worden.

De Commissie is van oordeel dat er aanleiding toe bestaat het eerder ingenomen standpunt opnieuw te onderzoeken.

2. Alvorens nader op de gestelde vraag in te gaan, dient de Commissie een terminologische verduidelijking aan te brengen.

In tal van haar adviezen, en ook in tal van koninklijke besluiten betreffende de toegang tot het Rijksregister, is sprake van een "mededeling" van gegevens, verkregen door toedoen van het Rijksregister, aan derden. Dat begrip wordt meestal in zeer algemene zin begrepen.

De Commissie geeft er thans de voorkeur aan om, als algemene term, het begrip "gebruik van gegevens, verkregen door toedoen van het Rijksregister, in betrekkingen met derden" voor te behouden. De Commissie verstaat hieronder elk gebruik, door de toegang hebbende instantie, van de gegevens van het Rijksregister, in omstandigheden waardoor die gegevens, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks, ter kennis van derden komen. Hierin is mede begrepen het gebruik welk erin bestaat dat de bedoelde gegevens verwerkt worden in documenten van de toegang hebbende instantie, welke ter kennis van derden gebracht worden.

Het begrip "mededeling van gegevens aan derden" wordt zoveel mogelijk vermeden, omdat bij dit begrip de "gebruiksfunctie" in hoofde van de toegang hebbende instantie niet tot uitdrukking gebracht wordt. Zoals hierna zal blijken, is die gebruiksfunctie in het raam van het voorliggende advies echter van wezenlijk belang, meer bepaald in verband met de vraag of de kennisgeving van gegevens aan derden al dan niet gebeurt ter vervulling van een bepaalde wettelijke opdracht.

II. Het gebruik van gegevens in betrekkingen met derden, in het licht van de wet van 8 augustus 1983

3. Zelfs indien de wet van 8 augustus 1983 geen uitdrukkelijke bepaling bevat in verband met het gebruik van gegevens in betrekkingen met derden, dient deze wet toch het uitgangspunt te zijn voor de beantwoording van de vraag in welke mate zulk gebruik geoorloofd kan zijn.

A. Doel van de wet

4. Zoals in de loop van de parlementaire voorbereiding herhaaldelijk werd benadrukt, bestaat een van de fundamentele oogmerken van de wet in de bevordering van de administratieve rationalisatie. (Zie, o.m., memorie van toelichting, Parl. St., Senaat, 1981-82, nr. 296-1, p. 2.)

Die rationalisatie zou, volgens de regering, op haar beurt moeten leiden tot een grotere efficiëntie van de openbare diensten. (Zie, o.m., memorie van toelichting, o.c., l.c.). De Staatssecretaris voor Openbaar Ambt verklaarde desaanvaande dat een wettelijk kader geschapen werd "voor een modern beheersinstrument dat geschikt is om op efficiënte wijze te beantwoorden aan de behoeften van de administratie en waardoor de kwaliteit van de dienstverlening aan de bevolking wordt verbeterd." (Verklaring van de heer Waltiel, Staatssecretaris voor Openbaar Ambt, Parl. Hand., Senaat, 1982-83, 20 januari 1983, p. 852.)

Volgens de memorie van toelichting dient de "specifieke functie" van het Rijksregister "in dit perspectief ... gesitueerd (te worden) : de bevordering van (een) verticale informatiestroom tussen, enerzijds, de door de gemeenten gehouden bevolkingsregisters, en anderzijds, de talrijke bestanden van de openbare sector die alle een min of meer aanzienlijk aantal personen betreffen." (Memorie van toelichting, o.c., l.c.)

B. Gebruik van gegevens van het Rijksregister

5. Om "toegang" te kunnen krijgen tot de gegevens van het Rijksregister, dienen de overheidsdiensten en andere personen of instellingen te voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 5 van de wet ; de toegang zelf wordt hun door de Koning verleend.

Artikel 5, eerste lid, beperkt de toegang tot "de informatie die (de betrokken instanties) krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen." Volgens uitdrukkelijke verklaringen van de Staatssecretaris voor Openbaar Ambt is die beperking van toepassing, niet enkel op de instanties bedoeld in het eerste lid, doch ook op de instellingen bedoeld in het tweede lid. (Verslag Tant, Parl. St., Kamer, 1982-83, nr. 513-6, pp. 12 en 13). De genoemde beperking geldt m.a.w. voor elke vorm van toegang tot het Rijksregister.

Het recht op toegang impliceert de bevoegdheid om bepaalde gegevens te "kennen", bevoegdheid welke meestal afgeleid zal worden uit het feit dat dit gegeven noodzakelijk is voor de vervulling van een door of krachtens de wet of het decreet opgelegde taak. (Raadpleeg J. Barthélemy, "De wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen", De Gemeente, 1987, 188).

De wet preciseert niet uitdrukkelijk of de begrippen "toegang" en "bevoegdheid om informatie of gegevens te kennen" eveneens het recht insluiten om de opgevraagde gegevens aan te wenden of te gebruiken.

Het lijkt evenwel vanzelfsprekend dat een overheidsdienst of persoon of instelling die voldoet aan de voorwaarden bepaald in artikel 5 van de wet, en toegang heeft gekregen tot bepaalde gegevens, tevens bevoegd zijnde om deze te kennen, het recht heeft de opgevraagde gegevens daadwerkelijk te gebruiken, gezien zoniet de toegang tot en de kennisname van de gegevens nutteloos worden. Dit strookt trouwens met het hiervóór beschreven doel van de wet : de beoogde efficiëntie van het overheidsoptreden kan niet bereikt worden zonder een oordeelkundig gebruik van de gegevens, waarvan de opvraging door de betrokken instantie nodig geoordeeld werd.

Voor zoveel als nodig dient wel aangestipt dat het recht van toegang tot het Rijksregister geen recht impliceert tot kennisname en zeker niet tot gebruik van het identificatienummer van het

Rijksregister, doch enkel tot kennisname en gebruik van gegevens die de betrokken instanties krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen. Voor kennisname en gebruik van het identificatienummer dient immers voldaan te worden aan de voorwaarden bepaald in artikel 8 van de wet.

6. Het recht om de gegevens van het Rijksregister te "gebruiken", betekent niet dat de betrokken instantie zulks zonder enige beperking zou mogen doen.

Weliswaar bevat de wet, zoals gezegd, ter zake geen algemene voorschriften.

Enkel m.b.t. het gebruik van het identificatienummer bevat de wet specifieke bepalingen. Artikel 8 bepaalt dat voor zulk gebruik een bijzondere machtiging vereist is, door de Koning te verlenen na advies van de Raadgevende Commissie en bij in Ministerraad overlegd besluit. Dit besluit moet de grenzen en de doeleinden van het gebruik vastleggen. Artikel 9 bepaalt verder dat het identificatienummer niet gebruikt mag worden zonder machtiging of voor andere doeleinden dan die waarvoor machtiging is verleend.

De wetgever heeft in die bijzondere waarborgen voorzien, om te vermijden dat het gebruik van het identificatienummer ertoe zou leiden dat gegevens op een ongeoorloofde wijze samengebracht zouden worden, of dat dit nummer zou uitgroeien tot een eenheidssleutel die ook toegang verschaft tot "gevoelige" gegevens, opgeslagen in andere bestanden dan die van het Rijksregister. (Zie memorie van toelichting , o.c., p. 8.) De Commissie heeft harerzijds eveneens herhaaldelijk gewezen op het gevaar voor zulke "interconnectie" van gegevens. (Zie o.m., advies nr. 84/007 van 9 november 1984 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 januari 1985 tot invoering van een kaart voor sociale zekerheid, Parl. St., Senaat, 1984-85, nr. 740-2, (21), 21 ; advies nr. 85/018 van 22 augustus 1985 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 10 september 1986 waarbij aan sommige overheden van het Ministerie van Middenstand en van het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen machtiging wordt verleend tot het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen, B.S., 9 oktober 1986, (13751), 13752 ; advies nr. 85/021 van 29 augustus 1985 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 10 september 1986 waarbij aan de sociale verzekeringskassen voor zelfstandigen toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en machtiging wordt gegeven om gebruik te maken van het identificatienummer, B.S., 9 oktober 1986, (13754), 13755).

Het zijn m.a.w. de zeer ernstige risico's voor het privé-leven die ertoe geleid hebben dat het gebruik van het identificatienummer aan strenge voorwaarden is onderworpen. Voor het gebruik van de werkelijke "informatie" van het Rijksregister, bedoeld in artikel 3 van de wet, heeft de wetgever geen specifieke beperkingen gesteld, buiten die welke reeds voor de toegang tot het Rijksregister gelden. De wet verbiedt dus niet uitdrukkelijk dat die gegevens gebruikt worden op een zodanige manier dat zij bijvoorbeeld ter kennis van derden zouden komen.

7. Aan deze conclusie wordt, naar het oordeel van de Commissie, geen afbreuk gedaan door de bepalingen van artikel 11 van de wet, die o.m. in een specifiek beroepsgeheim voorzien.

Artikel 11, eerste lid, eerste zin, luidt als volgt : "De personen die bij het uitoefenen van hun functies in de inzameling, de verwerking of de mededeling van de informatiegegevens bedoeld bij de artikelen 3 en 5 tussenkomen, zijn gehouden tot het beroepsgeheim."

Die bepaling zou slechts dan beperkingen kunnen stellen aan de mogelijkheid om gegevens verkregen door toedoen van het Rijksregister in betrekkingen met derden te gebruiken, indien zij van toepassing zou zijn op de instanties die het recht van "toegang" tot het Rijksregister genieten. Onder voorbehoud van de interpretatie van de hoven en rechtbanken, is de Commissie van oordeel dat er onvoldoende elementen zijn, die het erkennen van een zo ruim toepassingsgebied zouden wettigen.

Bij dit oordeel heeft de Commissie zich in de eerste plaats laten leiden door de vaststelling dat een inbreuk op de bepalingen van artikel 11 strafrechtelijk beteugeld wordt (artikel 13, tweede lid, van de wet). Als strafbepaling dient artikel 11 dan ook, overeenkomstig de algemene interpretatieregels, eng geïnterpreteerd te worden. (Zie, o.m., Cass. 30 november 1964, Pas., 1965, I, 320.)

Verder rust, volgens de tekst zelf van artikel 11, het beroepsgeheim enkel op "de personen die bij het uitoefenen van hun functies in de inzameling, de verwerking of de mededeling van de informatiegegevens bedoeld bij de artikelen 3 en 5 tussenkomen." Blijkens de Franse tekst van artikel 11 ("... la collecte, le traitement ou la transmission des informations visées par les articles 3 et 5 ...") slaat het zinsdeel "bedoeld bij de artikelen 3 en 5" enkel op "de informatiegegevens", en niet op het geheel van "de inzameling, de verwerking of de mededeling". Het bedoelde zinsdeel slaat evenmin op "de personen" die ter zake "tussenkomen".

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet werd de vraag gesteld of de bepaling van artikel 11 enkel toepasselijk was op de personeelsleden van het Rijksregister. De Staatssecretaris voor Openbaar Ambt gaf daarop het volgende antwoord :

"De Minister vestigt de aandacht van het lid op de tekst zelf van artikel 11, waarin sprake is van : "de inzameling, de verwerking of de mededeling van de informatiegegevens". Het is volgens hem duidelijk dat de inzameling van de gegevens vooral door de gemeenten zal gebeuren, dat de "mededeling" zal gebeuren door het Rijksregister zelf, terwijl de verwerking een gemeenschappelijke aangelegenheid van beide kan zijn.

Daaruit volgt dat de verplichtingen van het beroepsgeheim wegen op iedereen die betrokken is bij de werking van het Rijksregister." (Verslag Tant, o.c., p. 17 ; onderlijning toegevoegd. Zie ook verklaring van de heer Tant, verslaggever, Parl. Hand., Kamer, 1982-83, 16 juni 1983, p. 3020.)

Volgens deze verklaring, die verenigbaar is met de tekst van artikel 11, geldt het beroepsgeheim dus ook voor andere personen dan de personeelsleden van het Rijksregister, doch enkel voor zover zij "bij de werking van het Rijksregister betrokken" zijn. Is aan die laatste voorwaarde voldaan, dan heeft de bepaling van artikel 11 voor het overige een algemene draagwijdte, in die zin dat de "plicht tot beroepsgeheim op alle bepalingen van (de wet) van toepassing is." (Zie aldus, i.v.m. de bespreking van een amendement van de heer Van den Bossche op artikel 5, verslag Tant, o.c., p. 13, en verklaring van de heer Tant, o.c., p. 3020.)

Op personen die niet "betrokken zijn bij de werking van het Rijksregister", is de bepaling van artikel 11 daarentegen niet van toepassing. Gelet op de enge interpretatie die aan artikel 11 toekomt, komt het de Commissie voor dat zulks o.m. geldt voor de "gebruikers" die eenvoudig "toegang" tot het Rijksregister hebben. (Contra : J. Barthélemy, o.c., pp. 123 en 326.) De Commissie meent voor die opvatting steun te vinden in de hiervóór geciteerde verklaring van de Staatssecretaris, waarin geen sprake is van de "gebruikers", zelfs niet i.v.m. de "mededeling" van gegevens.

De Commissie betreurt dat zij tot deze conclusie moet komen, omdat een effectieve bescherming van de persoonlijke levenssfeer vereist dat alwie toegang tot het Rijksregister heeft, slechts mits inachtneming van het beroepsgeheim over de informatiegegevens zou mogen beschikken. Om aan dit vereiste tegemoet te komen, lijkt een wetswijziging noodzakelijk.

Volledigheidshalve wenst de Commissie nog op te merken dat het voorgaande niet belet dat de personen die "toegang" tot het Rijksregister hebben, op een andere grond dan artikel 11 toch tot het beroepsgeheim gehouden kunnen zijn.

Zo kunnen ambtenaren die bij de gegevensverstrekking betrokken zijn, krachtens hun statuut tot het beroepsgeheim gehouden zijn. (Zie aldus, i.v.m. rijksambtenaren, artikel 9, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937. Op dit aspect werd, in de context van de gegevens bedoeld in artikel 6 van de wet, ook gewezen door de Staatssecretaris voor Openbaar Ambt. Zie verslag Tant, o.c., p. 18 ; verklaring van de heer Tant, o.c., p. 3020). De Commissie acht zich evenwel niet geroepen om, in het kader van het voorliggende advies, de draagwijdte van zodanige, niet op de wet van 8 augustus 1983 steunende verplichtingen nader te onderzoeken.

8. De conclusie volgens welke de wet zich in principe niet verzet tegen een gebruik van gegevens waardoor deze ter kennis van derden komen, behoeft genuanceerd en aangevuld te worden.

In de eerste plaats mag het recht om de gegevens van het Rijksregister op dergelijke wijze te gebruiken, niet uitgeoefend worden op een manier die een "misbruik" van dat recht zou impliceren. Hierop wordt verder nog teruggekomen.

Vervolgens spreekt het vanzelf dat de Koning, bij het nemen van het besluit waarbij de toegang tot het Rijksregister wordt verleend, aan het gebruik van de gegevens bepaalde beperkingen kan stellen. In de praktijk blijkt de Koning aldus meermaals bepaald te hebben, zonder dat de draagwijdte van de betrokken bepalingen voor de Commissie zeer duidelijk is, dat de informatiegegevens slechts gebruikt mogen worden voor doeleinden van intern beheer, en zij dus niet medegedeeld mogen worden aan derden. (Zie, voor de meest recente voorbeelden, koninklijk besluit van 9 december 1987 tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, wat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn betreft, B.S., 29 december 1987 ; koninklijk besluit van 7 april 1988 tot regeling, wat het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid betreft, van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, B.S., 19 april 1988 ; koninklijk besluit van 26 september 1988 tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, in hoofde van sommige instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid ressorteren, B.S., 4 november 1988.)

Verder is ook de Commissie, zoals zij reeds in haar genoemd advies nr. 86/045 van 23 april 1986 heeft overwogen, in haar beoordeling niet beperkt door het feit dat de wetgever zich niet heeft uitgesproken over nadere gegevens dan het identificatienummer. In haar adviezen kan zij dus, met het oog op een effectieve bescherming van het privé-leven, een strenge regeling van het gebruik van de gegevens van het Rijksregister voorstellen, bijvoorbeeld omwille van de gevoeligheid van een gegeven.

Ten slotte moet ermee rekening gehouden worden dat niet enkel de wet van 8 augustus 1983 en haar uitvoeringsbesluiten, maar ook nog andere instrumenten normatieve bepalingen kunnen bevatten, die aan het gebruik van de informatiegegevens beperkingen stellen. Hierop wordt in het tweede deel van dit advies teruggekomen, meer bepaald in het licht van de relevante bepalingen van internationaal recht.

C. Misbruik van gegevens van het Rijksregister

9. De Commissie acht het vanzelfsprekend dat, hoe ruim het recht op gebruik van de gegevens van het Rijksregister volgens de wet ook moge zijn, de uitoefening geen aanleiding mag geven tot een "misbruik".

De vraag is natuurlijk vanaf welk ogenblik er sprake is van een "misbruik" van het bedoelde recht.

De Commissie meent dat het voor het voorliggende advies niet nodig is een algemene theorie ter zake op te bouwen. Zij geeft er de voorkeur aan om deze kwestie telkens te bekijken in het licht van de concrete gegevens van elke zaak.

10. In verband met het specifieke probleem van de mededeling van gegevens aan derden, heeft de Commissie in vroegere adviezen reeds gewezen op een mogelijk misbruik, dat zou kunnen bestaan in het verschaffen van een "onrechtstreekse toegang" van derden tot het Rijksregister. (Zie, i.h.b., het reeds genoemde advies nr. 86/045 van 23 april 1986. Zie eerder reeds, in dezelfde zin, advies nr. 84/008 van 19 december 1984 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten, B.S., 7 september 1985, (12808), 12810 ; advies nr. 85/037 van 13 november 1985 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 5 december 1986 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas in de mate dat zij belast is met het bijhouden van de individuele rekeningen van de werknemers, B.S., 19 december 1986, (17346), 17346.)

De Commissie heeft daarbij de toestand op het oog waarbij de door de Koning gemachtigde houder van het recht van toegang, op verzoek van een derde en louter ten behoeve van die derde, gegevens aan het Rijksregister vraagt. De gemachtigde instantie fungeert in die hypothese als tussenpersoon ten voordele van de derde ; deze derde bekomt op die wijze een "onrechtstreekse toegang" tot het Rijksregister, nu hij zelf het initiatief kan nemen om, weze het via de gemachtigde instantie, het Rijksregister te ondervragen.

De Commissie acht de hiervóór beschreven handelswijze strijdig met de bepalingen van artikel 5 van de wet. Volgens dat artikel is de toegang tot het Rijksregister immers afhankelijk van een toelating door de Koning, terwijl dit vereiste precies omzeild wordt door het stelsel van de (niet-toegelaten) "onrechtstreekse toegang".

Om die reden heeft de Commissie in het verleden gesuggereerd, m.b.t. de "mededeling" van gegevens van het Rijksregister aan de onderneming belast met de aanmaak en het drukken van identiteitskaarten, dat in het koninklijk besluit waarbij die onderneming werd aangewezen, verduidelijkt zou worden dat die mededeling "niet neerkomt op een toegangsrecht voor de (onderneming)." (Zie advies nr. 84/008 van 19 december 1984, o.c., l.c.). Deze suggestie werd door de Koning gevolgd (art. 1, § 2, K.B. 29 juli 1985 waarbij de naamloze vennootschap IDOC wordt aangewezen als onderneming belast met de aanmaak en het drukken van de identiteitskaarten en waarbij machtiging wordt verleend tot mededeling aan die vennootschap van sommige informatie die bij het Rijksregister worden bewaard, B.S., 7 september 1985), en eveneens toegepast in de regeling m.b.t. de aanmaak en het drukken van de kaarten voor sociale zekerheid (art. 1, § 2, K.B. 5 november 1985 tot aanwijzing van de naamloze vennootschap IDOC als onderneming belast met de aanmaak en het drukken van de kaarten voor sociale zekerheid, B.S., 27 november 1985). De Commissie neemt er akte van dat de Raad van State, afdeling wetgeving, van oordeel is dat een zodanige precisering "slechts een vaststelling (is)", "geen normatieve bepaling (inhoudt)", en dus niet thuishoort in het normatief gedeelte van een besluit ; volgens de Raad kan zij wel "bij wijze van commentaar in een verslag aan de Koning worden opgenomen." (Zie, o.m., advies R. v. St., afd. wetg., van 24 april 1986 over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 5 december 1986 tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, in hoofde van de instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Sociale Voorzorg ressorteren, B.S., 19 december 1986, (17301), 17303.)

III. Het gebruik van gegevens in betrekkingen met derden, in het licht van de internationale verdragen waarbij het recht op eerbiediging van het privé-leven wordt gewaarborgd.

11. De toelaatbaarheid van het gebruik van gegevens verkregen door toedoen van het Rijksregister in betrekkingen met derden mag niet uitsluitend beoordeeld worden in het licht van de wet van 8 augustus 1983. De wettigheid van zulk gebruik moet integendeel beoordeeld worden in het licht van alle daarop toepasselijke normen, o.m. de internationale verdragen die door België bekrachtigd zijn. De Commissie is bovendien van oordeel dat zij zich, bij het formuleren van haar adviezen, ook mag laten leiden door beginselen vervat in internationale verdragen die door België nog niet bekrachtigd zijn, alsook door het voorbeeld van buitenlandse wetten.

Aldus meent de Commissie ten deze onder meer een summier onderzoek te moeten wijden aan de verplichtingen die aan de nationale overheid worden opgelegd door de bepalingen i.v.m. de eerbiediging van het privé-leven, vervat in het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EVRM), ondertekend te Rome op 4 november 1950 en goedgekeurd bij wet van 13 mei 1955, en in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), opgemaakt te New York op 19 december 1966 en goedgekeurd bij wet van 15 mei 1981.

Artikel 8 EVRM luidt als volgt :

"1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

Artikel 17 IVBPR luidt als volgt :

"1. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, noch aan onwettige aantasting van zijn eer en goede naam.

2. Een ieder heeft recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting."

De Commissie meent bovendien enige aandacht te moeten besteden aan het Europees Verdrag voor de bescherming van de personen ten aanzien van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgebonden gegevens (hierna : Europees Verdrag persoonsgebonden gegevens), ondertekend te Straatsburg op 28 januari 1981. Dit verdrag, op 1 oktober 1985 in werking getreden, is tot dusver door België wel ondertekend, maar nog niet bekrachtigd.

12. De Commissie meent dat zij de vraag kan openlaten of de gegevens, bedoeld in artikel 3 van de wet van 8 augustus 1983, welke de identificatie van natuurlijke personen betreffen, behoren tot het "privé-leven" van de betrokkenen, in de zin van de artikelen 8, lid 1, EVRM en 17, lid 1, IVBPR. Zij weet uiteraard dat sommige van de basisgegevens, vermeld in artikel 3, eerste lid, ook teruggevonden kunnen worden in de kiezerslijsten, die tot het publieke domein behoren. (Zie verklaring van de Heer Waltniel, Staatssecretaris voor Openbaar Ambt, Parl. Hand., Senaat, 1982-83, 20 januari 1983, p. 852.) Anderzijds wijzen alle gegevens op een persoonlijk kenmerk van de betrokkene en kunnen zij, in hun onderlinge samenhang, alsmede in samenhang met andere gegevens, een bepaald beeld van die persoon te voorschijn doen komen. Voor de Commissie is het verder belangrijk dat de wet voorziet in strenge voorzorgs- en beveiligingsmaatregelen, onder meer i.v.m. de gegevens bedoeld in artikel 3, hetgeen erop wijst dat die gegevens, minstens naar Belgisch recht, geacht worden betrekking te hebben op de persoonlijke levenssfeer van de burgers.

Wat er ook van zij, de Commissie meent dat, zelfs indien de bedoelde gegevens niet zouden behoren tot het "privé-leven", in de zin van voormelde verdragsbepalingen, zij alleszins kan steunen op de uit die bepalingen voortvloeiende regels en daarop haar eigen criteria kan afstemmen.

Verder is de Commissie met het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van oordeel dat de "mededeling" van gegevens die tot het privé-leven behoren, zoals overigens ook het opslaan ervan, een "inmenging" in het privé-leven uitmaakt. (EHRM, 26 maart 1987, Leander, Publ. Cour, reeks A, vol. 116, p. 22, § 48.)

Derhalve moet verder onderzocht worden onder welke voorwaarden zulke inmenging verantwoord kan zijn.

13. Artikel 17, lid 1, IVBPR verbiedt elke inmenging die willekeurig of onwettig is. Dit betekent dat een inmenging enkel kan plaatsvinden in de door de wet bepaalde gevallen, dat zij moet stroken met de bepalingen, het doel en het voorwerp van het IVBPR, en dat zij redelijk moet zijn. (Zie algemene opmerkingen 16 (32) van het Comité voor de Rechten van de Mens over artikel 17, Verslag van het Comité (1988), V.N.-doc. A/43/40, (187), p. 187, nrs. 3-4.) De Commissie meent dat artikel 17, lid 1, IVBPR essentieel dezelfde draagwijdte heeft als artikel 8 EVRM. Volgens laatstgenoemde bepaling is een inmenging in het privé-leven slechts verantwoord als zij "bij de wet is voorzien", strekt tot verwezenlijking van een of meer van de in lid 2 opgesomde doeleinden, en bovendien beantwoordt aan een "noodzaak" in een "democratische samenleving".

Wat het vereiste van de wettelijke grondslag betreft, meent de Commissie dat dit vereiste ten deze geïnterpreteerd moet worden in samenhang met de bepalingen van artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983. Volgens dit artikel kan een instantie slechts toegang krijgen tot het Rijksregister "voor de informatie die zij krachtens een wet of een decreet bevoegd (is) te kennen."

Naar het oordeel van de Commissie impliceert een en ander dat het gebruik van door toedoen van het Rijksregister bekomen informatie in betrekkingen met derden slechts toelaatbaar kan zijn, voor zover dit strekt tot de vervulling van een bij of krachtens een wet of een decreet gegeven opdracht.

In verband met de doeleinden, opgesomd in artikel 8, lid 2, EVRM kan de Commissie geen algemene richtlijnen voorstellen. Geval per geval zal geoordeeld moeten worden of het gebruik beantwoordt aan een of meer van de bij genoemde bepaling toegelaten oogmerken, en of het derhalve "wettig" is, in de zin van artikel 5, b, van het Europees Verdrag persoonsgebonden gegevens. In aanmerking nemend wat in artikel 5, c, van dit laatste verdrag bepaald wordt, meent de Commissie dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bovendien vereist dat het gebruik adequaat en pertinent is om het beoogde doel te bereiken.

Ten slotte moet de "inmenging", ten deze het gebruik van de gegevens in betrekkingen met derden, "noodzakelijk" zijn, "in een democratische samenleving", om het beoogde doel te bereiken. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft reeds meermaals benadrukt dat dit vereiste o.m. inhoudt dat er een evenredigheidsverband moet bestaan tussen het nagestreefde doel en de gebruikte middelen, waaruit de eis voortvloeit dat er een evenwicht moet bestaan tussen de belangen van de gemeenschap en de fundamentele rechten van het individu. (Zie, o.m., EHRM, 26 maart 1987, Leander, o.c., p. 25, §§ 58-59.) De Commissie heeft van haar kant, in een andere context, eveneens gewezen op het streven naar een zodanig evenwicht. (Zie advies nr. 85/010 van 29 januari 1985 over een ontwerp van koninklijk besluit waarbij de registratie van afbetalingscontracten wordt voorgeschreven.) Het evenredigheidsverband wordt bovendien uitdrukkelijk vereist, o.m. wat het gebruik van geautomatiseerde informatiegegevens betreft, bij artikel 5, c, van het Europees Verdrag persoonsgebonden gegevens.

In dit verband meent de Commissie dat twee aspecten een bijzondere aandacht verdienen. In de eerste plaats kan er slechts van een evenredigheidsverband sprake zijn, voor zover het gebruik van de gegevens in betrekkingen met derden beperkt blijft tot wat strikt noodzakelijk is om de wettelijke opdracht naar behoren te vervullen. In de tweede plaats moet de rechtens vereiste afweging van belangen gebeuren met inachtneming van de concrete elementen van de zaak. De Commissie meent dat daarbij in het bijzonder rekening gehouden moet worden met de aard van de ter kennis te brengen gegevens en met de hoedanigheid van de derde. (Zie, wat dit laatste betreft, advies nr. 86/045 van 23 april 1986, hiervóór genoemd.)

De Commissie hecht eraan te benadrukken dat de toepassing van deze voorwaarden er in sommige gevallen toe leidt dat het gebruik van gegevens in betrekkingen met derden niet geoorloofd is, ook al kadert het in de uitoefening van een bij of krachtens een wet of een decreet gegeven opdracht, en ook al verleent het geen "onrechtstreekse toegang" tot het Rijksregister.

IV. Conclusie

14. Het voorgaande samenvattend, komt de Commissie tot de volgende conclusie.

Voor de toelaatbaarheid van een gebruik van gegevens verkregen door toedoen van het Rijksregister in betrekkingen met een derde, is in de eerste plaats vereist dat zodanig gebruik strekt tot de vervulling van een bij of krachtens een wet of een decreet gegeven opdracht.

Bovendien is vereist dat bedoeld gebruik een wettig doel nastreeft, en dat het adequaat en pertinent is om dat doel te bereiken.

Verder moet het gebruik beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is om de bedoelde opdracht te vervullen, en moet het openbaar belang dat door de kennisgeving van gegevens aan derden gediend wordt, opwegen tegen het recht van de betrokken persoon op de eerbiediging van zijn privé-leven.

Ten slotte mag zodanig gebruik, op verzoek van een derde die geen recht van toegang tot het Rijksregister heeft, niet plaatsvinden in omstandigheden die met zich brengen dat die derde in feite een "onrechtstreekse toegang" tot het Rijksregister bekommt.

De Secretaris,

De Voorzitter,

A. PIPERS

D. HOLSTERS