

O. ref. : 10527 / L / A / 66

BETREFT : Voorontwerp van wet tot wijziging van hoofdstuk VI van titel IX van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen

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 artikel 12;

Gelet op het verzoek om advies van de Minister van Financiën van 25 mei 1987;

Geeft op 2 april 1990 het volgende advies :

I. Bevoegdheid van de Commissie

1. De aan de Commissie voor advies voorgelegde tekst heeft geen betrekking op een door de Koning te verlenen toegang tot het Rijksregister of machtiging om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken. De artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen bieden dan ook geen wettelijke grondslag voor de bevoegdheid van de Commissie.

Artikel 12 van de wet bepaalt anderzijds dat de Commissie hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de Minister van Justitie, adviezen geeft betreffende iedere aangelegenheid die betrekking heeft op de bescherming van het privé-leven in het kader van die wet.

Die bepaling verleent enkel aan de Minister van Justitie het recht om aan de Commissie een advies te vragen. De Commissie kan echter ook op eigen initiatief een advies verlenen. In het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is de Commissie van oordeel ten deze van deze mogelijkheid gebruik te moeten maken. Zij is derhalve bevoegd om in te gaan op het verzoek om advies, ook al is dit niet door de Minister van Justitie ingediend.

II. Draagwijdte van de ontworpen regeling

2. Het voorgelegde ontwerp heeft betrekking op het beheer van de kadastrale informatiebank, welke thans reeds bestaat en welke gegevens bevat over de onroerende goederen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat die gegevens o.m. betrekking hebben op de topografische en administratieve ligging van de goederen, hun kadasternummer, aard, grootte en herkomst, hun waarde en inkomen, evenals hun eigenaar. Krachtens artikel 393 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, vervangen bij artikel 34 van de wet van 19 juli 1979, staat de administratie van het kadaster thans in voor het bewaren en het bijhouden van de kadastrale bescheiden volgens de regelen die de Koning bepaalt.

Uit de memorie van toelichting en uit de door de vertegenwoordiger van de Minister van Financiën aan de Commissie verstrekte gegevens blijkt dat de informatiebank naast de klassieke kadastrale documentatie (plan, legger, percelenregisters en alfabetische tabellen van de eigenaars), ook geautomatiseerde gegevens bevat. De kadasterinformatie kan bovendien worden verwerkt met informatie uit andere gegevensbanken.

Wat dit laatste betreft, stelt de Commissie vast dat de directeur-generaal van de Administratie van het kadaster en de door de Minister van Financiën gemachtigde ambtenaren van die dienst toegang hebben tot het Rijksregister van de natuurlijke personen (art. 1, 1°, K.B. 27 september 1984, B.S., 19 oktober 1984) en gemachtigd zijn om, onder bepaalde voorwaarden, het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken (artt. 1 tot 3 K.B. 25 april 1986, B.S., 21 mei 1986). Naar aan de Commissie is medegedeeld, zal de verbinding met de gegevens van het Rijksregister gebeuren op basis van het identificatienummer van het Rijksregister.

Artikel 1 van het voorgelegde ontwerp strekt ertoe het genoemde artikel 393 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen door een nieuwe bepaling te vervangen en aldus o.m. de aan gang zijnde verruimde dienstverstrekking, gevolg van de toegenomen automatisering, te legaliseren.

3. De kadastrale informatiebank wordt veelvuldig geraadpleegd, zowel door overheidsinstellingen als door particulieren.

In de memorie van toelichting wordt vermeld dat oorspronkelijk, d.i. vóór 1868, enkel de eigenaars van een onroerend goed het recht hadden om afschriften van en uittreksels uit de kadasterdocumenten te bekomen. Artikel 2 van de wet van 20 december 1867 houdende de Rijksmiddelenbegroting voor het dienstjaar 1868 (B.S., 24 december 1867) bepaalt dat retributies ontvangen van "de particulieren" voor de aflevering van matrixuittreksels en uittreksels van kadasterplannen aan de Schatkist gestort worden. Aldus werd de informatieverstrekking vanaf 1868 uitgebreid tot alle particulieren. Zulks wordt trouwens bevestigd bij artikel 163, § 1, van het reglement voor de bewaring van het kadaster, vastgesteld bij koninklijk besluit van 26 juli 1877 (B.S., 18 augustus 1877).

Het aan de Commissie voorgelegde ontwerp gaat er, blijkens de memorie van toelichting, van uit dat de informatieverstrekking aan derden praktisch onmogelijk zou worden, en alleszins sterk belemmerd zou worden, in de mate dat de informatie van de administratie van het kadaster gegevens bevat die van het Rijksregister afkomstig zijn. De opstellers van het voorontwerp zijn inderdaad van oordeel dat de ambtenaren van de administratie van het kadaster, welke gemachtigd zijn om toegang te hebben tot het Rijksregister en om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken, gebonden zouden zijn door het bijzonder beroepsgeheim bedoeld in artikel 11 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

Om aan dit bezwaar tegemoet te komen, voorziet artikel 1 van het voorontwerp, dat het genoemde artikel 393 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen door een nieuwe bepaling vervangt, in een eigen regeling tot beveiliging van de rechten van de gekadastreerde eigenaars. Terzelfder tijd bevat die nieuwe regeling bepalingen ter vrijwaring van de goede werking van de dienst.

Vermits het nieuwe artikel 393 zelf de rechtsgrond zou vormen voor het verschaffen van inlichtingen aan particulieren, wordt artikel 2 van de wet van 20 december 1867 bij artikel 2 van het voorontwerp opgeheven.

III. Beoordeling

a. Gebruik van gegevens, verkregen door toedoen van het Rijksregister, in betrekkingen met derden

4. In vroegere adviezen heeft de Commissie reeds opgemerkt dat de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen weliswaar een regeling bevat m.b.t. het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister (artikelen 8 en 9), doch geen bepaling bevat i.v.m. het gebruik van de gegevens zelf van het Rijksregister door de personen en instanties aan wie toegang is verleend. (Advies nr. 86/045 van 23 april 1986 over de mededeling aan derden van gegevens verkregen door toedoen van het Rijksregister; advies nr. 89/079 van 24 april 1989 betreffende het gebruik van gegevens verkregen door toedoen van het Rijksregister in betrekkingen met derden, § 1. Zie het verslag "Vijf jaar werking van de Commissie. Een eerste stap naar de bescherming van persoonsgegevens. 1984-1989", s.l., 1989, 21-22.)

De Commissie is dan ook van oordeel dat de wet van 1983 niet uitdrukkelijk verbiedt dat de bedoelde gegevens gebruikt worden op een zodanige manier dat zij ter kennis van derden zouden komen. Zulke verbodsbepaling kan met name niet afgeleid worden uit artikel 11 van die wet, waarnaar in de memorie van toelichting bij het voorgelegde ontwerp verwezen wordt. Die bepaling legt een plicht tot eerbiediging van het beroepsgeheim op aan "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". Uit de parlementaire voorbereiding van de wet blijkt dat het beroepsgeheim geldt voor alle personen die "bij de werking van het Rijksregister betrokken" zijn. (Verklaring van de Staatssecretaris voor Openbaar Ambt, in verslag Tant, Parl. St., Kamer, 1982-83, nr. 513-6, p. 17.) Bij gebreke van nadere precisering in de wet meent de Commissie dat artikel 11, dat een strafbepaling bevat, niet zo ruim uitgelegd kan worden dat ook de "gebruikers", die toegang tot het Rijksregister hebben, onder de toepassing daarvan vallen. (Zie advies nr. 89/079 van 24 april 1989, geciteerd, §§5-7. Zie ook het verslag "Vijf jaar werking van de Commissie. ...", geciteerd, p. 22, noot 5.)

5. Het voorgaande houdt niet in dat overheden die toegang tot de gegevens van het Rijksregister hebben, daarvan onbeperkt gebruik mogen maken.

Zoals de Commissie reeds eerder heeft opgemerkt, mag van de gegevens van het Rijksregister immers geen misbruik gemaakt worden. Verder kunnen beperkingen voortvloeien uit de koninklijke besluiten waarbij toegang tot het Rijksregister verleend wordt, alsook uit andere instrumenten met normatieve bepalingen, i.h.b. internationale verdragen. (Zie advies nr. 89/079 van 24 april 1989, geciteerd, § 8. Zie ook verslag "Vijf jaar werking van de Commissie. ...", geciteerd, 23.)

Bovendien kan de Commissie een aan haar voorgelegd ontwerp toetsen aan de vereisten welke uit de noodzaak van een effectieve bescherming van het privé-leven voortvloeien.

6. Mede naar aanleiding van het verzoek dat aan het voorliggende advies ten grondslag ligt, heeft de Commissie op 24 april 1989 een algemeen advies uitgebracht betreffende het gebruik van gegevens, verkregen door toedoen van het Rijksregister, in betrekkingen met derden (advies nr. 89/079).

De Commissie is daarbij tot de volgende conclusies gekomen :

"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 bekomt. (Geciteerd advies, § 14. Zie ook verslag "Vijf jaar werking van de Commissie. ...", geciteerd, 23.)

Deze criteria worden hierbij door de Commissie bevestigd. In de hiernavolgende bespreking zal de Commissie de bepalingen van het voorontwerp aan die criteria toetsen.

7. De wettelijke grondslag voor het gebruik van gegevens, afkomstig van het Rijksregister, in betrekkingen met derden, zou precies door de ontworpen bepaling van artikel 393 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen geleverd worden.

De Commissie meent dan ook dat niet langer stilgestaan moet worden bij het vereiste van de vervulling van een bij of krachtens een wet of een decreet gegeven opdracht.

8. Wat het doel van het gebruik, door de administratie van het kadaster, van de bedoelde gegevens betreft, in haar betrekkingen met derden, wijst de memorie van toelichting erop dat zodanig gebruik kadert in de bestaande "dienstenverstrekking aan derden"; bovendien wordt gewezen op "de rechtmatige belangen van de burgers, van de onroerende goederensector en van de openbare en andere gebruikers wanneer die zelf nog geen machtiging van toegang tot het Rijksregister hebben".

Die toelichting maakt het op zichzelf niet mogelijk uit te maken of het om een wettig doel gaat, in de zin o.m. van artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens. In werkelijkheid hangt het doel waarvoor de administratie van het kadaster gegevens aan derden verstrekt, trouwens nauw samen met het gebruik dat die derden daarvan wensen te maken.

De opstellers van het ontwerp hebben dan ook terecht aan het voorgenomen gebruik van de gegevens van het kadaster, door de betrokken derden, aandacht besteed. Paragraaf 4 van het ontworpen artikel 393 bepaalt dat de aanvraag tot het bekomen van gegevens o.m. een verklaring bevat "dat de gegevens voor een verantwoord gebruik zullen worden aangewend volgens het begrip dat hieraan door de Koning zal worden gegeven". Volgens diezelfde paragraaf dient de aanvrager ook te verklaren "dat de uitgereikte gegevens en documenten niet zullen worden gereproduceerd zonder voorafgaande toestemming van de ambtenaar die ze heeft uitgereikt".

De Commissie heeft zich thans niet uit te spreken over mogelijke gevallen van "verantwoord gebruik". Zij beperkt zich tot de vaststelling dat de ontworpen bepalingen het mogelijk maken de verstrekking van gegevens voor te behouden voor gevallen waarin een wettig doel voor handen is.

De Commissie vraagt zich echter af welke gevolgen aan de "verklaringen" van de derde gehecht moeten worden. Vanuit het oogpunt van de efficiëntie lijkt het wenselijk dat gepreciseerd zou worden dat de derde, bij niet-nakoming van de door zijn verklaring aangegane verbintenis, een sanctie opgelegd kan worden, welke dan wettelijk nader bepaald zou moeten worden.

9. De Commissie stelt vast dat de bestemmelingen van de informatie van het kadaster niet beperkend omschreven worden, in zover het gaat om afschriften en uittreksels (art. 393, § 2), doch wel in zover het gaat om gegevens "in een verwerkte vorm" (art. 393, § 3).

Zij wenst op te merken dat dit onderscheid moeilijk verantwoord kan worden door de vereisten van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, nu beide soorten informatieverstrekkingen met het privé-leven van de betrokken eigenaars te maken hebben. Wellicht heeft dit onderscheid meer te maken met de vereisten voor de goede werking van de dienst, waarover de Commissie zich niet uit te spreken heeft.

De Commissie acht het niet nodig nader in te gaan op de omschrijvingen van de mogelijke bestemmelingen, nu alle bestemmelingen, hoe ruim of eng hun kring ook weze, gehouden zullen zijn een "verantwoord gebruik" te maken van de hun verschafte gegevens.

10. Het openbaar belang dat door de kennisgeving van gegevens aan derden gediend wordt, moet opwegen tegen het recht van de betrokken eigenaars op de eerbiediging van hun privé-leven.

Met dit vereiste zal in de eerste plaats rekening gehouden moeten worden bij de nadere bepaling van wat onder een "verantwoord gebruik" verstaan wordt. In dit verband wenst de Commissie er de aandacht op te vestigen dat, in zoverre gegevens met het oog op het onroerende-goederenverkeer verstrekt worden, zoveel mogelijk vermeden zou moeten worden dat de derden een volledig inzicht in het onroerend patrimonium van bepaalde personen kunnen bekomen.

11. Ook in elk individueel geval zal met het evenwichtsvereiste rekening gehouden moeten worden. Het ontwerp bevat ter zake de volgende bepaling : "De administratie van het kadaster kan de mededeling van gegevens en documenten weigeren indien zij vallen onder de bepaling van artikel 244, een inbreuk kunnen uitmaken op het recht op persoonlijke levenssfeer of de werking van het departement bemoeilijken of in gevaar brengen." (Ontworpen artikel 393, § 5.)

De Commissie meent dat het voor de duidelijkheid wenselijk is een onderscheid te maken tussen de gevallen waarin de mededeling geweigerd moet worden, en de gevallen waarin de mededeling geweigerd kan worden. Ervan uitgaande dat de mededeling geweigerd moet worden, indien zij een ongeoorloofde inmenging in het privé-leven van de eigenaars zou uitmaken, stelt de Commissie voor, de geciteerde bepaling door de volgende te vervangen :

"De administratie van het kadaster kan de mededeling van gegevens en documenten weigeren, indien zij de werking van het departement zou bemoeilijken of in gevaar brengen. Zij moet die mededeling weigeren, indien het gaat om gegevens bedoeld in artikel 244, derde lid, of indien het belang van de aanvrager bij het bekomen van de gegevens niet opweegt tegen het recht van de betrokken eigenaars op de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer."

b. Gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister

12. De Commissie wenst nog de aandacht te vestigen op het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister in het ontworpen systeem.

Met het oog op de bescherming van het privé-leven van de betrokkenen moet er bij de dienstverlening (verstrekken van documenten of mondelinge toelichting, verlenen van inzagerecht, enz.) over gewaakt worden dat het identificatienummer niet wordt medegedeeld aan derden die niet gemachtigd zijn om dat nummer te gebruiken.

In de huidige stand van de reglementering is het de ambtenaren van de administratie van het kadaster trouwens verboden, op straffe van strafrechtelijke sancties (art. 9 en 13 van de wet van 8 augustus 1983), om het identificatienummer in de externe betrekkingen te gebruiken met andere instanties dan overheden en instellingen die gemachtigd zijn om dat nummer te gebruiken. (Zie art. 3, tweede lid, K.B. 25 april 1986, geciteerd supra, § 2.)

c. Beroepsgeheim

13. Er werd reeds opgemerkt dat, naar het oordeel van de Commissie, de gebruikers van de gegevens van het Rijksregister niet vallen onder de toepassing van artikel 11 van de wet van 8 augustus 1983. (Zie supra, § 4.) De Commissie betreurt die leemte in de wet.

Zij stelt dan ook met voldoening vast dat in de memorie van toelichting de noodzaak van een, weliswaar aangepast, beroepsgeheim wordt erkend. Volgens de memorie dient dit beroepsgeheim te wegen, niet enkel op de ambtenaren van de administratie van het kadaster, doch ook op de ambtenaren van de gemeenten waaraan kadastrale persoonsinformatie verstrekt wordt of daaraan documenten van het kadaster worden afgeleverd. Uit aan de Commissie verstrekte inlichtingen kan afgeleid worden dat de gemeentelijke ambtenaren beoogd worden, in de mate dat zij ertoe gehouden zijn een deel van de kadasterdocumentatie bij te houden.

De Commissie vindt die gedachte echter niet verwoord in de tekst van het ontwerp zelf.

Zij acht het dan ook noodzakelijk dat zulke bepaling in het ontwerp wordt ingeschreven. De Commissie stelt zich daarbij de vraag of de verruiming van het toepassingsgebied enkel moet gelden voor gemeenteambtenaren, dan wel eventueel ook voor ambtenaren van andere besturen, voor zover deze eveneens een deel van de kadasterdocumentatie bewaren.

IV. Conclusie

14. Onder voorbehoud van de hiervoor gemaakte opmerkingen, verleent de Commissie een gunstig advies.

De Secretaris,

De Voorzitter,

A. PIPERS

D. HOLSTERS