



COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

ADVIES nr 10 / 93 van 8 september 1993

O. ref. : A / 013 / 93

BETREFT : Verkrijgen door derden van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister.

Gevolg van sommige bepalingen van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

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

Gelet op de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken dd. 13 juli 1993;

Gelet op het verslag opgesteld door Mevrouw Marchal;

Brengt op 8 september 1993 uit eigen beweging het volgende advies uit :

I. VOORWERP :

In zijn brief van 13 juli 1993, verzocht de Minister van Binnenlandse Zaken de Commissie na te gaan of het aangewezen is de gemeenten aan te bevelen gevolg te geven aan de verzoeken om uittreksels uit de bevolkingsregisters of uit het vreemdelingenregister, of om getuigschriften die aan de hand van deze registers zijn opgemaakt, wanneer deze verzoeken betrekking hebben op de artikelen 4, 9, 16 § 1, 3E van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

De Commissie wordt eraan herinnerd dat de aspecten van het verkrijgen door derden van informatiegegevens uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister, momenteel worden geregeld door het koninklijk besluit van 16 juli 1992⁽¹⁾, dat werd gewijzigd door het koninklijk besluit van 2 juli 1993⁽²⁾.

Dit koninklijk besluit stelt, overeenkomstig de machtiging die door de Wetgever aan de Koning werd verleend, de gevallen vast waarin informatie uit voornoemde registers door derden kan worden verkregen.

Sinds de goedkeuring van de wet van 8 december 1992, ontvangen bepaalde gemeenten echter verzoeken om adressen, gebaseerd op artikel 16, § 1, 3E van deze wet. Dit artikel voorziet dat de houder van het bestand of zijn vertegenwoordiger in België, er nauwlettend over moet waken dat de gegevens worden bijgewerkt, dat de onjuiste, onvolledige en niet ter zake dienende gegevens, alsmede die welke zijn verkregen of verwerkt in strijd met de artikelen 4 tot 8 van de wet, worden verbeterd of verwijderd.

Door aan dergelijke verzoeken gevolg te geven, zouden de gemeenten "in theorie" adressen aan derden kunnen meedelen in gevallen die niet zijn voorzien door het koninklijk besluit van 16 juli 1992.

Hetzelfde geldt indien de gemeenten gevolg zouden moeten geven aan verzoeken gebaseerd op de artikelen 4 en 9 van de wet (verplichting van de houder van een bestand om de personen van wie gegevens werden verzameld of verwerkt hiervan op de hoogte te brengen).

De Commissie wordt dus gevraagd na te gaan of dergelijke verzoeken die aan de gemeenten worden gericht, wettelijk gerechtvaardigd zijn.

II. ONDERZOEK :

A.1. De bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister worden op het ogenblik geregeld door de wet van 19 juli 1991⁽³⁾. Deze wet verplicht elke gemeente ertoe bevolkingsregisters bij te houden waarin de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen, en die op hun grondgebied hun hoofdverblijf hebben, zijn ingeschreven.

Deze wet bepaalt in haar artikel 2 dat de bevolkingsregisters naast de informatiegegevens die de wet voorziet, ook de informatiegegevens vermelden "betreffende de

¹ K.B. van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister, *B.S.*, 15 aug. 1992, pp. 18045 e.v.

² K. B. van 2 juli 1993 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister, *B.S.*, 16 juli 1993, pp. 16601 e.v.

³ Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, *B.S.* 3 sept 1991, pp. 19075 e.v.

identificatie en de lokalisatie van de inwoners alsook de informatiegegevens die noodzakelijk zijn voor de verbinding met andere bestanden van het gemeentebestuur of van de centrale administratie".

"Binnen die grenzen bepaalt de Koning de aard van deze informatiegegevens. Hij stelt tevens de regels vast volgens welke voormelde informatiegegevens meegedeeld kunnen worden aan derden."⁽⁴⁾

A.2. In toepassing van voornoemde wet heeft de Koning, op 16 juli 1992, 4 koninklijke besluiten genomen :

het eerste heeft betrekking op de registers als zodanig, het tweede op de informatiegegevens die de registers bevatten, het derde op het recht op toegang tot de registers, en het vierde op de mededeling van de informatiegegevens die erin vervat zijn.

Wat meer in het bijzonder de mededeling betreft van de informatie die de registers bevatten, wijst de Minister in zijn verslag aan de Koning op het volgende : "met het oog op de bescherming van het privé-leven gebeurt de verstrekking aan derden van de gegevens die opgenomen zijn in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister op een nogal beperkte manier"⁽⁵⁾.

Dit koninklijk besluit behandelt de drie aspecten van de mededeling van de informatiegegevens aan derden : de raadpleging van de registers (Hoofdstuk III), de verstrekking aan derden van personenlijsten uit de registers (Hoofdstuk IV), de afgifte van uittreksels uit de registers en van getuigschriften die aan de hand van die registers zijn opgemaakt (Hoofdstuk II).

Al lijken de eerste twee mogelijkheden tot verstrekking van de informatiegegevens geen interpretatieprobleem te stellen, dit geldt niet voor de mogelijkheid tot afgifte van uittreksels en getuigschriften opgemaakt aan de hand van de bevolkingsregisters.

Artikel 3 stelt immers : "Elke persoon, elke publieke of private instelling, kan, op schriftelijk en ondertekend verzoek, een uittreksel uit de registers of een getuigschrift dat aan de hand van die registers is opgemaakt krijgen betreffende een inwoner van de gemeente wanneer de afgifte van die documenten door of krachtens de wet is voorgeschreven of toegestaan."

⁴ Artikel 2, lid 2

⁵ Verslag aan de Koning dat het K.B. van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister voorafgaat, *B.S.*, 15 augustus 1992, p. 18041.

A.3. In zijn besluit van 2 juli 1993, heeft de koning geprobeerd een definitie te geven van wat verstaan dient te worden onder "... de afgifte van die documenten door of krachtens de wet ... voorgeschreven of toegestaan." Hieronder dient te worden verstaan "onder andere de documenten die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging of voor de voortzetting van een procedure bepaald door de wet, het decreet of de ordonnantie, in het bijzonder het Burgerlijk Wetboek, het Gerechtelijk Wetboek en het Wetboek van Strafvordering, of door een besluit genomen in uitvoering van de wet, het decreet of de ordonnantie, wanneer de rechtspleging de aanwijzing vereist van de woonplaats van de persoon jegens welke ze dient ten uitvoer gebracht of vervolgd te worden en wanneer de woonplaats in dit geval dient gelijkgesteld te worden met de inschrijving in de bevolkingsregisters of in het vreemdelingenregister."

In zijn verklarende omzendbrief van 2 juli 1993 ⁽⁶⁾ haalt de Minister procedurevoorbeelden aan waarvoor de gemeenten de verzoeken moeten inwilligen die aan hen zijn gericht.

De gemeenten moeten de inlichtingen die hen worden gevraagd meedelen wanneer deze nodig blijken voor de correcte tenuitvoerlegging van een procedure bepaald door in het bijzonder het Burgerlijk Wetboek of het Gerechtelijk Wetboek.

Zonder exhaustief te willen zijn, vermeldt de Minister tevens enkele specifieke wetten waarop de verzoeken aan de gemeenten gebaseerd kunnen zijn. Citeren wij bij wijze van voorbeeld :

- de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers;
- de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de bescherming van de consument;
- de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet;
- de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst.

De wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder haar artikelen 4, 9 en 16 § 1, 3E, wordt door de Minister niet als voorbeeld vermeld.

A.4. Is het aangewezen de gemeenten aan te raden geen gevolg te geven aan de verzoeken die hun grond vinden in deze artikelen van de wet ?

⁶ Omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken van 2 juli 1993 houdende de Algemene Onderrichtingen van 7 oktober 1992 betreffende het houden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister - Wijziging, *B.S.*, 16 juli 1993, pp. 16631-16632.

Het probleem van de mededeling van persoonsgegevens, met name dat de houder van het bestand een overheids- of een privé persoon moet zijn, heeft bij de parlementaire werken talrijke vragen opgeroepen. In de adviezen die door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer werden uitgebracht, werden eveneens problemen opgeworpen die zich bij de mededeling van de gegevens kunnen stellen.

De Wetgever heeft geen onderscheid willen maken tussen de bestanden die worden bijgehouden door rechtspersonen van publiek recht of door particulieren.

De Wetgever heeft tevens niet gewenst de mededeling van de gegevens aan een stelsel te onderwerpen dat verschilt van dat van andere verwerkingen met betrekking tot deze gegevens, zodat een houder van een bestand de gegevens slechts mag meedelen in zoverre de verwerking die door een derde wordt uitgevoerd, de finaliteit naleeft die doorslaggevend was, hetzij bij de verzameling van deze gegevens, hetzij bij de oorspronkelijke verwerking, verrichtingen waarvan de personen op wie deze gegevens betrekking hebben, op de hoogte werden gesteld.

A.5. De wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens manifesteert zich als een "kaderwetgeving", die een bepaald aantal essentiële beginselen met een algemene draagwijdte vastlegt. Zij sluit voor de Wetgever de mogelijkheid niet uit een bijzondere reglementering vast te leggen voor bepaalde bestanden, in zoverre deze bijzondere reglementering de essentiële beginselen eerbiedigt vervat in de wet van 8 december 1992.

A.6. In de memorie van Toelichting van het wetsontwerp dat de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten werd, werd gepreciseerd dat de waarborgen en beschermingsmaatregelen voorzien door de wet van 8 december 1992, die zich toen nog in het ontwerpstadium bevond, van toepassing zouden zijn⁽⁷⁾.

Verder heeft de Minister van Justitie bij de parlementaire werken van de wet van 8 december 1992 erop gewezen dat het wetsontwerp dat ter studie voorligt altijd rekening heeft gehouden met de bijzondere wetgevingen ⁽⁸⁾.

⁷ Wetsontwerp betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten, Memorie van Toelichting, Gedr. St., Senaat, gewone zitting 1990-1991, nr 1150/1, p. 5

⁸ Wetsontwerp tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, Verslag opgesteld door Mevr. Merckx-Van Goey, in naam van de Commissie van Justitie, Artikelsgewijze bespreking, Gedr. St., Kamer, B.Z. 1991-1992, nr 413/12, p. 15.

Hieruit vloeit voort dat de Wetgever de Koning (bewust) de toelating heeft kunnen geven de gevallen van mededeling van de gegevens van de bevolkingsregisters te reglementeren. Deze bepalingen die de mededeling regelen kunnen dus van toepassing blijven, aangezien ze de essentiële beginselen van de wet van 8 december 1992, en meer bepaald het finaliteitsbeginsel van de bevolkingsregisters, eerbiedigen⁹.

A.7. Een particulier op de hoogte stellen van een gegevensverzameling of van een eerste verwerking van gegevens die op hem betrekking hebben, erover waken dat de gegevens worden bijgewerkt om de foutieve, onvolledige of niet ter zake dienende gegevens te verbeteren of te schrappen, zijn dat wettige "doeleinden" die een gemeente ertoe kunnen verplichten de verzoeken in te willigen die aan haar worden gericht ?

Rekening houdend met enerzijds het doeleinde van de bevolkingsregisters zoals ze in artikel 2 van de wet van 19 juli 1991 wordt uitgewerkt en met anderzijds de inhoud van het concept "documenten waarvan de afgifte door of krachtens de wet is toegestaan", en zoals dit door het koninklijk besluit van 2 juli 1993 wordt uitgewerkt, lijkt het de Commissie toe dat een individu zich niet zou kunnen beroepen op de verplichting die hij heeft in het kader van de wet van 8 december 1992 om een gemeente ertoe te verplichten hem de informatiegegevens te bezorgen die hiervoor noodzakelijk zijn.

De gemeenten houden inderdaad registers bij om hun eigen taken te vervullen (opstellen van de militielijst, controle op de schoolplicht, opstellen van belastingkohieren, recht op sociale bijstand), en in het licht van hun betrekkingen met de centrale administratie (informatie betreffende de pensioenakten, de rijbewijzen en de arbeidsvergunningen). De gemeenten zijn tevens belast met de taak om het Rijksregister van de natuurlijke personen aan te vullen. Het koninklijk besluit van 16 juli 1992 heeft bovendien andere doeleinden vastgelegd die de mededeling van bepaalde gegevens kunnen rechtvaardigen : zo is de mededeling van gegevens toegestaan wanneer dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van een procedure, ondermeer voorzien in het Burgerlijk Wetboek, het Gerechtelijk Wetboek of in bepaalde specifieke wetgevingen.

De wetgevingen die in het verslag aan de Koning van voornoemd koninklijk besluit en zijn toepassingsomzendbrief zijn opgesomd, hebben gemeen dat ze een specifieke procedure bepalen die dient te worden gevolgd wanneer zich een probleem voordoet ten opzichte van een voorwerp dat door deze wetgevingen wordt geregeld.

B.1. Dit geldt niet voor de artikelen 4, 9 en 16 § 1, 3E van de wet van 8 december 1992 betreffende de verwerking van persoonsgegevens.

⁹ *cf.* noot 7, *idem*

Bij het lezen van de parlementaire stukken betreffende artikel 16⁽¹⁰⁾, bleek dat het doeleinde van deze bepaling erin bestaat om door middel van een opsomming van de middelenverbintenissen die strafrechtelijk kunnen worden vervolgd, een controle in te stellen die de houder van het bestand op zijn verwerking uitoefent.

Bij gebrek aan bijkomende aanwijzingen, is het dus aangewezen terug te komen op de inhoud van artikel 16 § 1, 3E van de wet.

Op die manier, zou het feit dat men hieruit een wettelijke bepaling afleidt die erin zou voorzien dat éénieder bij de gemeentebesturen een uittreksel van de registers kan bekomen of een afschrift dat volgens deze registers is opgesteld en op een inwoner van de gemeente betrekking heeft, enerzijds tot gevolg hebben dat artikel 16 van elke consistentie wordt beroofd, en anderzijds dat de persoon bij de gemeentebesturen op een gevaarlijke en inopportune manier een verplichting wordt opgelegd, die toekomt aan "één enkele eindverantwoordelijke⁽¹¹⁾", de houder van een bestand.

Het is dus belangrijk dat men door een interpretatie, de rechtstreekse zin van deze bepaling en van de draagwijdte van de verplichtingen die erin vervat zijn, niet uitbreidt.

B.2. Zouden de artikelen 4 en 9 van de wet van 8 december 1992 een derde toelaten voordeel te hebben bij dergelijke mededelingen van uittreksels uit de gemeenteregisters ?

De artikelen 4 en 9 van de wet regelen de betrekkingen tussen de houder van het bestand en de persoon op wie een verwerking betrekking heeft, en meer bepaald de verplichting van de houder van een bestand om de persoon die in een bestand is opgenomen in kennis te stellen.

Een derde, een privé houder van een bestand toelaten om, via het invoeren van de artikelen 4 en 9 van de wet, mededeling te bekomen van uittreksels uit de registers of van getuigschriften die aan de hand van deze registers werden opgemaakt, zou erop neerkomen dat de houder van het bestand het recht op toegang geniet opgenomen in artikel 10, dat de wet voorbehoudt voor de persoon waarop een verwerking betrekking heeft.

Inderdaad, enkel de persoon die (voor de eerste maal) in een verwerking is geregistreerd, mag "toegang (...) krijgen tot alle gegevens die met betrekking tot zijn persoon zijn ingewonnen"⁽¹²⁾.

¹⁰ Wetsontwerp tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, Gedr. St., Kamer, gewone zitting 1990-1991, nE 1610/1, p. 21; Kamer, B.Z. 1991-1992, nr. 413/12, pp. 56 e.v.

¹¹ Wetsontwerp tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, Gedr. St. Senaat, gewone zitting 1992-1993, nr 445/2, p. 28.

¹² Wetsontwerp tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, Gedr. St., Kamer, gewone zitting 1990-1991, nr. 1610/1, p. 15;

Zeker, deze artikelen verplichten eender welke houder van een bestand ertoe de personen op wie onder meer de verzameling of verwerking van de gegevens betrekking hebben, daarvan kennis te geven. Zij kunnen echter niet tot gevolg hebben dat de gemeenten ertoe verplicht worden hem informatie mee te delen die zij bijhouden krachtens wettelijke bepalingen en waarvoor de Wetgever specifieke beschermingsregels heeft bepaald (mogelijkheid om de mededeling van gegevens die in het bevolkingsregister zijn vervat te reglementeren), met het risico dat de gemeenten ertoe verplicht worden het beginsel van artikel 2 van de wet van 8 december 1992 te schenden, en dat het doeleinde van het bijhouden van bevolkingsregisters, zoals ze door of krachtens de wet wordt bepaald, wordt omzeild.

C. Om deze redenen, meent de Commissie dat het aangewezen is aan de Gemeenten aan te bevelen geen gevolg te geven aan de verzoeken die hun grond uitsluitend vinden in voornoemde artikelen.

De secretaris,

De voorzitter,

J. PAUL.

P. THOMAS.