

O. ref. : 10527 L / A / 101

BETREFT :Ontwerp van Koninklijk besluit waarbij aan de Minister bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek 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 december 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, inzonderheid de artikelen 5 en 12,

Gelet op het verzoek om advies van de Minister van Wetenschapsbeleid van 6 maart 1991, bij de Commissie binnengekomen op 4 juni 1991.

Geeft op 26 juli 1991 het volgende advies :

A. Voorwerp van het verzoek om advies

1. Het aan de Commissie overgelegd ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe aan de Minister die het wetenschappelijk onderzoek onder zijn bevoegdheid heeft en aan de door hem aangewezen ambtenaren van de Diensten voor Programmatie van het Wetenschapsbeleid, toegang te verlenen tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen.

Die toegang wordt verleend "uitsluitend voor het luik steunpunten van het programma maatschappelijk onderzoek".

De informatiegegevens mogen slechts worden gebruikt voor doeleinden van "inwendig beheer", en mogen niet medegedeeld worden aan derden. Worden niet als derden beschouwd "de promotoren van de steunpunten aan wie de nodige informatiegegevens mogen worden medegedeeld uitsluitend voor de uitvoering van de wetenschappelijke, navorsings- of onderzoekswerkzaamheden."

B. Onderzoek van het ontwerp

2. Het overgelegde ontwerp kadert in het programma "Maatschappelijk onderzoek", dat door de Ministerraad op 21 april 1989 werd goedgekeurd. Dat programma bevat twee delen : een luik "steunpunten" en een luik "thematische deelprogramma's". Het doel van het luik steunpunten bestaat erin databanken en instrumenten voor het maatschappelijk onderzoek te ontwikkelen; dit doel dient verwezenlijkt te worden door de uitbouw van informatiecentra waarin de basisinformatie rond een bepaald thema wordt verzameld, aangevuld en in een coherente structuur gegoten, om ten slotte ter beschikking van de gehele onderzoeksgemeenschap te worden gesteld. Het doel van het luik thematische deelprogramma's bestaat erin specifiek onderzoek uit te voeren rond bepaalde thema's welke verband houden met nieuwe maatschappelijke uitdagingen. In beginsel worden de projecten van het luik steunpunten in een lange termijn-perspectief opgevat, terwijl de projecten van het luik thematische deelprogramma's over een korte termijn (1 à 4 jaar) lopen.

Het overgelegde ontwerp heeft enkel met het luik steunpunten te maken.

De Ministerraad gaf op 6 april 1990 zijn goedkeuring aan tien steunpunten, op de volgende domeinen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek : "werkgelegenheid, arbeid en vorming", "gezinsdemografisch panel", "interface demografie", "samenleving en gezondheid", "inkomensverdeling, sociale zekerheid en armoede", "migranten", "vrouwenstudies", "socio-politiek systeem", "politiek opinieonderzoek" en "criminaliteit, bestuurlijke politie en strafrechtsbedeling". Al deze steunpunten blijken te bestaan uit een werkgroep van twee of meer promotoren, verbonden aan verschillende onderzoeksinstellingen (universiteiten, universitaire instellingen of onderzoekscentra), die hun krachten op het door het steunpunt bestreken terrein dienen te bundelen.

3. Het voorgelegde ontwerp strekt ertoe de Minister die het wetenschappelijk onderzoek onder zijn bevoegdheid heeft, toegang te verlenen tot de informatiegegevens van het Rijksregister. Hoewel artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat de informatiegegevens enkel voor doeleinden van inwendig beheer gebruikt mogen worden en niet aan derden medegedeeld mogen worden, blijkt uit de omschrijving van het begrip derden dat de Minister de informatiegegevens wel mag mededelen aan de promotoren van de steunpunten, met het oog op de uitvoering van wetenschappelijke, navorsings- of onderzoekswerkzaamheden. Zodanige mededeling blijkt trouwens de hoofdzakelijke, zonet enige, bedoeling van de beoogde toegang tot het Rijksregister.

Op verzoek van de Commissie heeft de Minister van Wetenschapsbeleid nadere inlichtingen verstrekt over de concrete draagwijdte van het door het ontwerp opgezette stelsel.

Uit die inlichtingen blijkt onder meer dat een aantal steunpunten, ter ontwikkeling van databanken en onderzoeksinstrumenten, gegevens zullen verzamelen door middel van enquêtes bij representatieve stalen van de bevolking. Dergelijk onderzoek veronderstelt de trekking van een toevallige steekproef, waarbij iedere inwoner evenveel kans heeft om deel uit te maken van de onderzoekspopulatie.

Tot dusver dienen de onderzoekers zich daartoe tot de gemeenten te wenden om ter plaatse, voor zover zij de toestemming van het gemeentebestuur hebben bekomen, uit de bevolkingsregisters een steekproefrekking uit te voeren. Deze procedure neemt veel tijd in beslag; bovendien laat zij niet toe om alle gemeenten in de steekproef te betrekken, omdat sommige gemeentebesturen hun toestemming weigeren.

Indien de onderzoekers mededeling van gegevens van het Rijksregister kunnen bekomen, zou niet alleen de procedure tot het trekken van een steekproef sneller gaan, maar zou ook de representativiteit van de steekproef aan kwaliteit winnen.

Momenteel blijken er vier steunpunten te zijn die wensen gebruik te maken van steekproeven uit het Rijksregister, te weten : "gezinsdemografisch panel", "politiek opinieonderzoek", "interface demografie" en "inkomensverdeling, sociale zekerheid en armoede". Aan de Commissie werden nadere gegevens verstrekt omtrent de aard van de te houden enquêtes en omtrent de voor de samenstelling van de steekproef benodigde informatiegegevens.

Aan de Commissie werd tenslotte ook medegedeeld welke deontologische regels de steunpunten gehouden zijn in acht te nemen, o.m. op het vlak van de bescherming van het privé-leven. Deze regels zijn opgenomen in de contracten gesloten tussen de Belgische Staat en elk van de onderzoeksinstellingen, en in de daarbij horende administratieve richtlijnen.

4. De Commissie erkent dat het gebruik van bepaalde gegevens van het Rijksregister bijzonder nuttig kan zijn voor de werkzaamheden van de steunpunten.

De Commissie is evenwel van oordeel dat de wijze waarop het ontwerp de mededeling van zulke gegevens wil mogelijk maken niet strookt met de bepalingen van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

5. Artikel 5, eerste lid, van de genoemde wet bepaalt dat de Koning toegang tot het Rijksregister verleent aan o.m. de openbare overheden, "voor de informatie, die zij krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen". Artikel 5, tweede lid, bepaalt verder dat de Koning, na advies van de Raadgevende Commissie, de toegang kan uitbreiden tot instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen.

Toegang tot de gegevens van het Rijksregister kan dus enkel verleend worden op voorwaarde dat de toegang krijgende instantie bevoegd is om die gegevens te kennen. In de regel impliceert zulks dat die gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van een door of krachtens een wet of een decreet opgelegde taak. (Rdpl. J. Barthélemy, " De wet van 8 december 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen", De Gemeente, 1987, 188).

Ten deze dient dus de Minister die het wetenschappelijk onderzoek onder zijn bevoegdheid heeft, aan wie de toegang tot het Rijksregister verleend wordt, bevoegd te zijn om de informatiegegevens van het Rijksregister te kennen.

De Commissie dient echter vast te stellen dat de Minister ten deze uitsluitend optreedt als bestuurlijke overheid, meer bepaald als beheerder van het programma "Maatschappelijk onderzoek". In die hoedanigheid behoort het niet tot de bevoegdheid van de Minister om zelf wetenschappelijke, navorsings- of onderzoekswerkzaamheden uit te voeren. A fortiori behoort het ook niet tot de bevoegdheid van de Minister om informatiegegevens te kennen, in zoverre het enig oogmerk van die kennis erin bestaat de bedoelde gegevens aan te wenden voor de samenstelling van steekproeven, in het kader van wetenschappelijke, navorsings- of onderzoekswerkzaamheden.

De Commissie dient derhalve te besluiten dat de instantie waaraan het ontwerp toegang tot de gegevens van het Rijksregister verleent, niet voldoet aan de bij artikel 5 van de wet gestelde vereisten.

6. Bovendien heeft de Commissie er in meerdere adviezen reeds op gewezen dat de overheid die toegang heeft tot gegevens van het Rijksregister, haar recht op gebruik van die gegevens niet op een zodanige manier mag uitoefenen dat er sprake is van misbruik.. (Zie het verslag "Vijf jaar werking van de Commissie" Een eerste stap naar de bescherming van persoonsgegevens. 1984-1989", s.l., 1989, p. 23, nr. 6.)

Een vorm van misbruik bestaat erin dat de houder van het recht van toegang, op verzoek van een derde en louter ten behoeve van die derde, gegevens aan het Rijksregister vraagt en, na ontvangst, ter beschikking van die derde stelt. In een zodanige hypothese fungeert de houder als tussenpersoon ten voordele van de derde; deze derde bekomt aldus een "onrechtstreekse toegang" tot het Rijksregister. De Commissie acht zulke handelswijze strijdig met de bepalingen van artikel 5 van de wet. Volgens dat artikel is de toegang tot het Rijksregister immer afhankelijk van een toelating door de Koning, terwijl dit vereiste precies omzeild wordt door het stelsel van de (niet-toegelaten) "onrechtstreekse toegang". (Advies nr. 89/079 van 24 april 1989, § 10, onuitgegeven. Zie verslag "Vijf jaar werking van de Commissie ...", o.c., l.c.)

Ten deze dient de toegang tot het Rijksregister, verleend aan de Minister die het wetenschappelijk onderzoek onder zijn bevoegdheid heeft, ertoe dat die Minister de gegevens van het Rijksregister mededeelt aan de promotoren van de steunpunten. Aldus bekomen die promotoren, aan wie de Koning geen toegang tot het Rijksregister verleent, een "onrechtstreekse toegang" tot het Rijksregister.

Om de hiervóór uiteengezette redenen acht de Commissie de ontworpen regeling strijdig met artikel 5 van de wet.

7. Aan deze beschouwingen wenst de Commissie nog het volgende toe te voegen.

Artikel 9 van het wetsontwerp betreffende de bevolkingsregister en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, goedgekeurd door de Senaat (27 juni 1991) en de Kamer (13 juli 1991), vervangt artikel 5, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 door een nieuwe bepaling. Volgens littera b van het nieuwe tweede lid kan de Koning "aan instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen en die Hij nominatief aanwijst, de mededeling verlenen van de nodige informatiegegevens vermeld in artikel 3, eerste lid, 1° tot 9°, en tweede lid, uitsluitend voor de uitvoering van wetenschappelijke, navorsings- en onderzoekswerkzaamheden,..." Deze bepaling werd in het ontwerp opgenomen om studie- en onderzoekscentra de mogelijkheid te bieden "om steekproeven (uit te voeren) die moeten dienen als ondersteuning voor wetenschappelijk onderzoek of sociologische enquêtes" (zie verslag De Loor, Parl. St., Senaat, 1990-91, nr. 1150-2, pp. 34-35).

Zodra het genoemde wetsontwerp wet geworden zal zijn, zal het door het voorgelegde ontwerp nagestreefde doel derhalve bereikt kunnen worden op een wijze die de hiervoor

geformuleerde wettigheidsbezwaren niet oproept.

C. Conclusie

8. Om de onder nrs. 5 en 6 ontwikkelde redenen brengt de Commissie over het ontwerp een ongunstig advies uit.

De Secretaris,

De Voorzitter,

A. PIPERS

D. HOLSTERS