

**ADVIES Nr 13 / 96 van 23 mei 1996**

---

O. ref. : 10 / A / 95 / 022

**BETREFT :** Advies uit eigen beweging betreffende de toegang van de Belgische Nationale Orde van Advocaten tot het Rijksregister van de natuurlijke personen.

---

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

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

Gelet op de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, inzonderheid de artikelen 3 en 5, dit laatste gewijzigd bij de wet van 30 maart 1995;

Gelet op het verslag van mevr. N. LEPOIVRE,

Brengt op 23 mei 1996 het volgende advies uit eigen beweging uit:

## **I. VOORWERP VAN HET ADVIES :**

---

Artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, werd aangevuld door een wet van 30 maart 1995 die de toegang verleent tot de informatiegegevens van het Rijksregister aan de "Belgische Nationale Orde van Advocaten, met als enig doel aan de advocaten de informatie mede te delen die zij nodig hebben voor de taken die zij als medewerkers van het gerecht vervullen".

De Commissie acht het opportuun een advies uit eigen beweging uit te brengen omtrent de uitvoering van die bepaling.

## **II. VOORAFGAANDE OPMERKINGEN :**

---

"Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling"(zie art. 8.1 - Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome, 4 november 1950).

Artikel 11 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen bepaalt dat : "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...

Zij moeten alle nodige voorzorgsmaatregelen nemen ten einde de veiligheid van de opgenomen gegevens te verzekeren en te beletten in het bijzonder dat zij vervormd of beschadigd worden of medegedeeld worden aan personen die geen machtiging hebben gekregen om inzage ervan te nemen.

Zij moeten zich vergewissen van het geëigend karakter van de programma's die voor de automatische verwerking van de gegevens dienen, alsook van de rechtmatigheid van de toepassing ervan.

Zij moeten waken op de rechtmatigheid van de mededeling der gegevens."

Eenieder die "persoonsgegevens" verwerkt, wordt verondersteld om, behoudens uitdrukkelijke uitzondering, de verplichtingen voorgeschreven door de wet van 8 december 1992 na te komen.

Deze wet, die de algemene beginselen vastlegt inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is inderdaad van toepassing op alle databanken van persoonsgegevens (zie Parl. St., Kamer, B.Z. 1991-92 - nr. 413/12, p.5).

Overeenkomstig artikel 1, 5 van deze wet, verstaat men onder persoonsgegevens "de gegevens die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd".

Tijdens de parlementaire werkzaamheden van de wet van 8 december 1992, werd overwogen om de gegevens die betrekking hebben op de naam, voornamen en adres te onttrekken aan de door de wet voorziene bescherming. Als argument werd aangevoerd dat "Iemands naam, voornamen en adres deel (uitmaken) van de publieke sfeer, aangezien die gegevens per definitie dienen om particulieren te identificeren. Zij hebben dus niets vertrouwelijks in de zin die artikel 1, 5 van het ontwerp aan het begrip 'persoonsgegevens' verleent. Het opstellen van een gewone lijst met namen en adressen kan bijgevolg het toepassen van deze wet niet verantwoorden."

Dat voorstel om gegevens die betrekking hebben op de namen en het adres van personen te onttrekken aan het toepassingsgebied van de wet van 8 december 1992 werd echter niet gevolgd. Naar aanleiding hiervan merkte de Minister op dat : "De toepassingsfeer niet (kan) gedefinieerd worden op basis van het begrip 'vertrouwelijkheid' (...) Het is juist dat in het verleden meermaals werd beweerd dat de vermelding van een naam en een adres als zodanig niet onder 'persoonlijke levenssfeer' zouden vallen. Dit werd dan echter telkens weerlegd omdat, ook wanneer de naam op het eerste gezicht een neutraal gegeven zou kunnen lijken, deze nochtans een sleutelgegeven is voor de werking van databanken, en meer bepaald voor het leggen van combinaties" (zie Parl. St., Senaat, 1991-92, nr. 445/10, pp. 2-3).

Hieruit vloeit voort dat alle gegevens die geregistreerd en bewaard worden bij het Rijksregister van de natuurlijke personen, met inbegrip van iemands naam, voornamen alsook zijn adres persoonsgegevens zijn in de zin van artikel 1, 5 van de wet van 8 december 1992. Bijgevolg moeten deze gegevens dezelfde bescherming genieten als de andere gegevens van het Rijksregister (zie, in die zin, de aanbeveling nr. 01/95 van 18 juli 1995 van de Commissie betreffende de publicatie van adressenlijsten door publiciteitsfirma's).

Artikel 5 van deze wet stelt dat, "persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden en niet (mogen) worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden, ..."

### **III. FINALITEITSBEGINSEL :**

-----

Artikel 11 van de wet van 8 augustus 1983 moet gelezen worden in samenhang met artikel 5 van de wet van 8 december 1992. Deze twee bepalingen verwijzen inderdaad allebei naar het finaliteitsbeginsel.

De doeleinden, waarvoor de advocaten, door bemiddeling van hun Orde, de toegang tot het Rijksregister vragen, moeten dus "duidelijk omschreven en wettig" zijn.

De Commissie herinnert eraan dat, gelet op artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van Rijksregister van de natuurlijke personen, deze doeleinden slechts "wettig" zullen zijn in de zin van artikel 5 van de wet van 8 december 1992 voor zover ze vallen binnen het kader van de taken van de advocaten, in hun hoedanigheid van "medewerkers van het gerecht".

Noch het Belgisch recht, noch de voorbereidende werken bij de wijziging van artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 definiëren de uitdrukking "medewerkers van het gerecht".

De Commissie acht het bijgevolg noodzakelijk dat het koninklijk besluit de soorten beroepsactiviteiten verduidelijkt waarvoor de advocaten toegang zouden kunnen vragen tot de gegevens van het Rijksregister.

Bij wijze van voorbeeld zou het koninklijk besluit de toegang kunnen verlenen tot de gegevens van het Rijksregister als deze nodig zijn om een procedure omschreven door een wet, decreet, ordonnantie of een reglementaire bepaling in uitvoering van een wet, decreet of ordonnantie te vermijden, in te zetten, te vervolgen of uit te voeren.

Naar aanleiding hiervan, herinnert de Commissie aan de verklaring van de Minister van Binnenlandse Zaken, luidens welke de advocaten geen kennis mogen hebben van de gegevens van het Rijksregister om informatie over inwoners te bekomen in het kader van de taken die de advocaten vervullen, buiten iedere gerechtelijke procedure, persoonlijk of als raadsman van een onderneming of van een natuurlijk persoon vervullen [zie, in die zin, de verklaring van de Minister van Binnenlandse Zaken pagina 3 van het wetsvoorstel, Gedr.St., Senaat, Zitting 1994-95, nr. 461-2 (B.Z. 1991-92)].

Het is bijgevolg aan te bevelen dat het koninklijk besluit voor de advocaat de verplichting voorziet om in zijn verzoek aan de Nationale Orde het (de) doeleinde(n) te preciseren waarvoor hij gegevens wenst te verkrijgen van het Rijksregister.

De Commissie herinnert eraan dat, bij gebrek aan een duidelijk omschreven en wettig doeleinde, een persoonsgegeven niet mag worden medegedeeld.

#### **IV. PROPORTIONALITEITSBEGINSEL :**

---

Artikel 5 van de wet van 8 december 1992 bepaalt dat de gegevens "uitgaande van die doeleinden, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig dienen te zijn".

Het proportionaliteitsbeginstel dat door die bepaling wordt ingesteld, veronderstelt een afweging tussen de belangen van de cliënten van de advocaten en die van de personen over wie ze de gegevens vragen van het Rijksregister van de natuurlijke personen.

De mededeling van de gegevens van het Rijksregister mag bijgevolg het wettige belang van de cliënten van de advocaat niet overschrijden. De Orde kan voortaan het verzoek van haar leden slechts inwilligen als de kennisgeving geen onevenredige inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van de persoon in kwestie.

Om dit artikel na te leven, zal de advocaat in zijn verzoek aan de Orde, de gegevens van het Rijksregister die hij nodig heeft alsook het motief/de motieven die het/ze staaft/staven, moeten specificeren.

#### **V. SAMENGAAN VAN HET FINALITEITS- EN HET PROPORTIONALITEITSBEGINSEL :**

---

##### **A. Gevolgen in het koninklijk besluit houdende bepaling van de toegangsmodaliteiten voor de Nationale Orde van Advocaten**

Artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen laat de advocaten niet toe om het Rijksregister rechtstreeks te raadplegen. Zij kunnen slechts toegang verkrijgen door tussenkomst van de Belgische Nationale Orde van Advocaten.

De Commissie is bijgevolg van oordeel dat om een evenwicht te verwezenlijken tussen de wettige belangen van de cliënten van de advocaten en de evenzeer wettige belangen van de "geregistreerden", het koninklijk besluit waarbij aan de Belgische Nationale Orde van Advocaten toegang wordt verleend tot de gegevens van het Rijksregister een aantal verplichtingen zou moeten voorzien die door de Orde nageleefd dienen te worden, namelijk :

- 1° Een bepaling waarbij elke toegang (bijvoorbeeld, een elektronische toegang) zelfs door tussenkomst van de Nationale Orde van Advocaten niet rechtstreeks wordt toegestaan aan de advocaten.

De raadpleging van de gegevens van het Rijksregister door tussenkomst van de Orde, toegestaan door artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983, verplicht deze laatste er inderdaad toe de wettigheid na te gaan van elk verzoek ingediend door één van haar leden, vooraleer te beslissen dit verzoek eventueel in te willigen.

- 2° Een bepaling die de nadruk legt op de verantwoordelijkheid van de Nationale Orde van Advocaten wanneer zij het verzoek van haar leden inwilligt.

Deze verantwoordelijkheid houdt voor de Orde de verplichting in om na te gaan of de finaliteits- en proportionaliteitsbeginselen, vermeld in de artikelen 5 en 11 van de wet van 8 augustus 1983 en in de wet van 8 december 1992, door de advocaten werden nageleefd, vooraleer hun verzoek in te willigen.

De Orde zal slechts de toelating hebben om aan de advocaten die gegevens van het Rijksregister over te dragen die ze nodig hebben in het kader van hun activiteit als "medewerkers van het gerecht" -zoals dit gedefinieerd zal moeten worden door het koninklijk besluit- en die "toereikend, ter zake dienend en niet overmatig" zijn in verhouding tot die doeleinden, met andere woorden alleen die gegevens die absoluut noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun taak.

- 3° Een bepaling die de Nationale Orde van Advocaten verplicht om alle technische, organisatorische en structurele maatregelen te nemen teneinde de vertrouwelijkheid van de gegevens van het Rijksregister te waarborgen.

De Commissie acht het inderdaad noodzakelijk dat het koninklijk besluit de Orde ertoe verplicht een systeem op punt te stellen om zo vlug en zo efficiënt mogelijk elk ongepast gebruik of elk misbruik van de gegevens van het Rijksregister te voorkomen of, in ieder geval, op te sporen, evenals gehoor te geven aan alle mogelijke klachten van de "geregistreerden".

De Orde moet dus een systeem ontwikkelen dat haar toelaat automatisch en systematisch het tijdstip en de persoon te registreren die het Rijksregister heeft geraadpleegd, de naam van de persoon waarnaar de gegevens verwijzen en het soort gegevens die zijn opgevraagd, alsook de naam van de advocaat, en de doeleinden van de raadpleging.

Dit systeem van interne controle (logging) binnen de Nationale Orde zou de bewaring van al deze elementen moeten voorzien gedurende minimum 3 jaar teneinde de mogelijke controles a posteriori mogelijk te maken.

- 4° Een bepaling die de Orde verplicht om, zowel bij de personen die aangewezen zijn voor de toegang tot de gegevens van het Rijksregister als bij de advocaten, het vertrouwelijk karakter van de gegevens van het Rijksregister te benadrukken alsook het verbod om ze te verspreiden, aangezien eenieder het recht heeft op het naleven

van het vertrouwelijk karakter van alle persoonsgegevens.

De Commissie acht het daartoe aangeraden de personen die bevoegd zijn om het Rijksregister te raadplegen alsook de advocaten, een document te doen ondertekenen waarin de nadruk wordt gelegd op de verplichting om de veiligheid en de vertrouwelijkheid van de gegevens van het Rijksregister te verzekeren.

In dat document zouden de toekomstige gebruikers van het Register er zich ook toe verbinden om de gegevens die ze verkregen hebben van het Rijksregister niet mede te delen aan derden; uitzonderingen wat betreft de categorieën van personen die niet beschouwd moeten worden als derden kunnen opgenomen worden in het koninklijk besluit.

- 5° Een bepaling die de Nationale Orde ertoe verplicht de personen die de toegang krijgen tot de gegevens van het Register nauwkeurig aan te duiden.

In dit verband herinnert de Commissie eraan dat de toelating voor toegang tot de gegevens van het Rijksregister toegekend moet worden aan de perso(o)n(en) aangewezen door de Nationale Orde van Advocaten die het Rijksregister effectief zal (zullen) raadplegen, eerder dan op basis van hun titel binnen de Orde.

De Commissie wenst dat de Nationale Orde van Advocaten jaarlijks een lijst opstelt met de namen van de personen die toegang hebben tot het Rijksregister, met vermelding van hun functies, en haar deze lijst volgens dezelfde periodiciteit overdraagt.

- 6° Een artikel dat de verplichting voorziet voor de advocaten om de gegevens van het Rijksregister te vernietigen zodra deze niet meer nodig zijn voor het gebruik waarvoor ze werden verkregen.

## **B. Gevolgen in de "-richtlijn-" opgesteld door de Nationale Orde van Advocaten**

De Nationale Orde van Advocaten heeft beslist dat ze, na de publicatie van het koninklijk besluit dat haar toegang verleent tot het Rijksregister, bij haar leden een document zal verspreiden waarin ze worden ingelicht over de mogelijkheid om een verzoek in te dienen om gegevens van het Rijksregister te bekomen en waarin de te volgen procedure wordt aangegeven.

De Commissie wenst dat de uitvoering van dit koninklijk besluit door de Nationale Orde van Advocaten plaatsvindt d.m.v. een tekst met dwingend karakter.

Anderzijds, zou in de titel van het document dat opgesteld zal worden door de Nationale Orde van Advocaten, de uitdrukking "toegang tot de gegevens van het Rijksregister" moeten worden gebruikt, en niet "gebruik van het Rijksregister", teneinde alle risico's op verwarring met het begrip "gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister" te vermijden.

De tekst(en) opgesteld door de Nationale Orde van Advocaten zou(den) met name moeten voorzien in:

- a) De verplichting, voor de advocaten, om de gegevens van het Rijksregister die ze wensen te verkrijgen schriftelijk aan te vragen, en daarbij het/de doeleinde(n) die hun verzoek staven nauwkeurig aan te duiden.

Dit document kan eventueel gefaxt worden, zolang de eiser maar met zekerheid geïdentificeerd kan worden.

De aanvragen moeten geïndividualiseerd zijn. Een verzoek waarbij gegevens opgevraagd worden die betrekking hebben op verschillende personen is niet ontvankelijk, behalve als het slechts om één procedure gaat.

- b) De verplichting, voor de advocaten, om de finaliteits- en proportionaliteitsbeginselen na te leven in hun verzoeken.

Deze beginselen houden, voor de advocaten, het verbod in om gegevens van het Rijksregister te gebruiken voor eigen doeleinden of andere doeleinden dan die verduidelijkt in hun aanvragen.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. PAUL.

(get.) P.THOMAS.