



Advies nr 20/2010 van 9 juni 2010

Betreft: vraag om advies over het koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de toegang van bepaalde openbare besturen tot het Centraal Strafregister (CO-A-2010-017)

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* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de Minister van Werk ontvangen op 16/04/2010;

Gelet op het verslag van mevrouw Nicole Lepoivre;

Brengt op 9 juni 2010 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. De Minister van Werk verzoekt de Commissie advies uit te brengen over het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de toegang van bepaalde openbare besturen tot het Centraal Strafregister ("ontwerpbesluit"). Dit ontwerpbesluit wil sommige diensten van de Federale Overheidsdienst ("FOD") Tewerkstelling, Arbeid en Sociaal Overleg toegang verschaffen tot het Centraal Strafregister.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

II.1. Wettelijke basis

2. Enerzijds bepaalt artikel 8 van de wet betreffende het Centraal Strafregister: "*De Koning kan bij in Ministerraad overlegd besluit en na advies van de Commissie ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan bepaalde administratieve overheden toegang verlenen tot in het Strafregister opgenomen gegevens, zulks uitsluitend in het kader van door of krachtens de wet bepaalde doeleinden (...)*".

Het ontwerpbesluit is de uitvoering van dit artikel en integreert de artikelen 28/1 tot 28/4 in het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de toegang van bepaalde openbare besturen tot het Centraal Strafregister met de bedoeling aan sommige directies van de FOD Tewerkstelling, Arbeid en Sociaal Overleg toegang te verschaffen tot het Centraal Strafregister.

3. Anderzijds is de toegang tot de opgeslagen informatie in het Centraal Strafregister een verwerking van persoonsgegevens die valt binnen het toepassingsveld van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens ("WVP"). De opgeslagen informatie in het Centraal Strafregister betreffen gevoelige gegevens waarvan de verwerking verboden is, tenzij in de gevallen opgesomd in artikel 8 van de WVP. Artikel 8, §1 b) staat de verwerking van die gegevens toe wanneer dit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van doeleinden, vastgesteld door of krachtens een wet, een decreet of een verordening.
4. De Commissie stelt vast dat het ontwerpbesluit steunt op een wettelijk basis (artikel 8 van de wet van 8 augustus 1997) en is krachtens deze bepaling het vereiste wettelijk instrument om bepaalde openbare besturen te machtigen toegang te hebben tot de opgeslagen informatie in het Centraal Strafregister.

Vervolgens moet worden onderzocht of het bestuur (hier bepaalde directies van de FOD Tewerkstelling, Arbeid en Sociaal Overleg) dat de toegang vraagt, bevoegd is krachtens een wet die deze toegang zou rechtvaardigen.

5. De Commissie herinnert aan de principes die zij in haar vorige adviezen heeft afgekondigd. Volgens deze principes moet de toegang van de besturen tot het Centraal Strafregister steunen op uitdrukkelijk omschreven, wettelijke bepalingen en beperkt worden tot de noodzakelijke en relevante gegevens¹.

II.2. De directies die toegang vragen

a) ~~De Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten~~

6. Het ontwerp van koninklijk besluit verschaft de leidinggevende ambtenaar van de Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten en aan de personeelsleden die hij daarvoor nominatief aanduidt, toegang tot het Centraal Strafregister maar uitsluitend tot de veroordelingen voor inbreuken op de sociale wetten. Deze toegang is gemachtigd in toepassing van de artikelen 1 en 6 van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie ("wet van 16 november 1972").
7. Krachtens artikel 1 van de wet van 16 november 1972, houden de inspecteurs toezicht op de naleving van voormelde wet en haar uitvoeringsbesluiten. Overeenkomstig artikel 6 van deze wet, moeten alle openbare besturen aan de sociale inspecteurs alle inlichtingen verstrekken die zij nuttig achten op de naleving van de regelgevingen waarmee zij belast zijn, te controleren.
8. Op dit punt herinnert de Commissie aan het finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel, uitgevaardigd in artikel 4 §1, 2° en 3° van de WVP waarin wordt bepaald dat alleen toereikende, ter zake dienende en niet-overmatige gegevens mogen worden verzameld en verwerkt voor een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinde.
9. De adviesaanvraag vermeldt enkel dat de sociale inspecteurs op de hoogte dienen te zijn van eventuele antecedenten en strafrechtelijke veroordelingen (advies, verzoening en opsporing van inbreuken). Er wordt evenwel niet vermeld waarom de antecedenten en

¹ Advies nr. 18/26 van 12 juli 2006 over het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de toegang van bepaalde openbare overheden tot het centraal strafregister (punt 7.1. dat verwijst naar het advies 24/1998 van 25 september 1998 en nr. 22/1999 van 12 juli 1999).

strafrechtelijke veroordelingen gekend moeten zijn. Uit de informatie die de contactpersoon ons verstrekte, houdt de sociale inspecteur in zijn beslissing rekening met het al dan niet bestaan van strafrechtelijke veroordelingen om een proces-verbaal op te maken dan wel een verwittiging aan de overtreder te geven en hem een termijn op te leggen waarbinnen hij zich in orde moet brengen.

10. Overeenkomstig het voormelde finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel, benadrukt de Commissie dat het Centraal Strafregister uitsluitend kan geraadpleegd worden indien de sociale inspecteur een inbreuk vaststelt of ten minste over voldoende ernstige, precieze en concordante elementen beschikt dat een inbreuk werd gepleegd. De sociale inspecteurs mogen geen proactieve controle uitvoeren op basis van een raadpleging van de veroordelingen in het Centraal Strafregister².

b) Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk

11. Het ontwerp van koninklijk besluit verschaft de leidinggevende ambtenaar van de Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk en de personeelsleden die hij daarvoor nominatief aanduidt, toegang tot uitsluitend de inbreuken op het Welzijn op het Werk. Deze toegang wordt gemachtigd in toepassing van de artikelen 1 en 6 van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie.
12. De Commissie houdt dezelfde opmerkingen aan zoals hierboven omschreven (punten 7 tot 11).

c) Algemene Directie Humanisering van de Arbeid

13. Het ontwerp van koninklijk besluit verschaft de leidinggevende ambtenaar van de directie eretekens van de Algemene Directie Humanisering van de Arbeid en aan de personeelsleden die hij daarvoor nominatief aanduidt, toegang tot het Centraal Strafregister. In het ontwerpbesluit wordt voor de directie eretekens geen toegangsbeperking tot de gegevens opgelegd.
14. De toegang is gemachtigd in toepassing van het koninklijk besluit van 7 november 1847 tot instelling van een ereteken ter onderscheiding van de werklieden en de ambachtslui. Dit

² Zie hiervoor advies nr. 01/2007 van 17 januari 2007 betreffende bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens door de Federale overheidsdienst Financiën : "moet iedere beslissing om over te gaan tot een controle op een bepaalde belastingplichtige in toepassing van de wetgeving gebeuren wanneer de administratie ernstige, precieze en overeenstemmende vermoedens koestert dat een belastingplichtige belangrijke inkomsten niet heeft aangegeven" en advies nr. 16/2007 over het voorontwerp van wet betreffende bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën (punt 28).

koninklijk besluit werd genomen krachtens de bevoegdheden van de Koning die hem werden verleend in artikel 114 van de Grondwet dat bepaalt dat : *"De Koning verleent de militaire orden, met inachtneming van wat de wet daaromtrent voorschrijft"*.

15. Zoals veel andere koninklijke besluiten die eretekens toekennen, is het Koninklijk Besluit van 1847 niet gebaseerd op een wet, zoals artikel 114 van de Grondwet het stelt (het vroegere artikel 76). De wettelijkheid van deze oude praktijk werd evenwel nooit betwist en de wetgever heeft er onder verschillende omstandigheden bij de opmaak van de begrotingen rekening mee gehouden³.
16. De Raad van State oordeelde echter in een advies van 7 mei 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit ter goedkeuring van de algemene beginselen voor de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden, dat de algemene voorwaarden voor de toekenning van militaire en burgerlijke eretekens een bevoegdheid is van de wetgever en dat de Koning slechts kan handelen in functie van het bepaalde in de wet⁴. Het is niet omdat destijds het Koninklijk besluit van 1847 buiten het bepaalde in een wet werd aangenomen, dat dit feit op zich kan worden beschouwd als een wettelijke basis voor een toegang tot het strafregister.
17. Ingevolge het advies van de Raad van State, heeft de wetgever de wet van 1 mei 2006 betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden goedgekeurd.

Het artikel 11, §1 van die wet bepaalt dat: *De personen die verwickeld zijn in een gerechtelijke procedure voor een strafrechtelijke zaak - gerechtelijk onderzoek of opsporingsonderzoek - of in een tuchtrechtelijke procedure, mogen niet worden voorgesteld voor een eervolle onderscheiding in de Nationale Orden voor de afloop van deze procedure. De overheidsdiensten zijn niet verplicht over te gaan tot het systematisch onderzoeken van een dergelijk feit. Indien zij echter hiervan kennis hebben, dienen zij voorlopig af te zien van elk initiatief. Niettemin moeten zij de afwezigheid van een veroordeling vaststellen"*.

Deze wettelijke bepaling kan de basis zijn voor een toegang tot het strafregister. Bijgevolg kan de toegang tot het strafregister gemachtigd worden krachtens artikel 11, §1 van de wet van 1 mei 2006 betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale

³ Hubert VLIEBERGH, *De Grondwet*, Standaard wetenschappelijke uitgeverij, Antwerpen/utrecht, blz. 252, nr. 181.

⁴ Parl. Doc. Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 2005-2006, doc. 21, blz. 4 tot 6.

Orden. Voor de eervolle onderscheidingen waarop enkel het koninklijk besluit van 1847 betrekking heeft, is het noodzakelijk dat er een wet wordt aangenomen.

18. Daarnaast wordt in het ontwerpbesluit de toegang tot de gegevens van het strafregister niet beperkt en is in een veralgemeende toegang voorzien. De Commissie herinnert eraan dat de toegang tot het strafregister moet worden beperkt tot de relevante en noodzakelijke gegevens (zie supra punt 5). In onderhavig geval moet de Algemene Directie Humanisering van de Arbeid een onderzoek voeren naar de veroordelingen die een toekenning van een ereteken zou kunnen verhinderen en bijgevolg nader te bepalen van welke gegevens uit het strafregister zij kennis dient te nemen.

19. Hier wijst de Commissie erop dat het artikel 7 van het Koninklijk Besluit van 7 november 1847 bepaalt dat uitsluitend de personen van onberispelijk gedrag aan de Regering kunnen worden voorgedragen.

Een toegang voor dit doeleinde werd reeds bepaald in een vorig ontwerpbesluit waarover de Commissie haar advies uitbracht. In haar advies⁵ was de Commissie van mening dat: *"dit onberispelijk gedrag normaal wordt aangetoond aan de hand van een attest van goed gedrag en zeden. In die optiek volstaat een toegang tot de gegevens die normaal op dit document voorkomen wanneer de betrokkene zelf de aflevering ervan vraagt"*.

Het attest van goed zedelijk gedrag is ondertussen vervangen door een uittreksel uit het strafregister. De toegang zou derhalve moeten worden beperkt tot dezelfde gegevens die op het uittreksel uit het strafregister vermeld staan als de betrokken persoon zelf om de aflevering zou hebben verzocht.

d) ~~Directie van de administratieve geldboeten~~

20. Het ontwerp van koninklijk besluit verschaft de leidinggevende ambtenaar van de Afdeling juridische studiën, de documenten en de geschillen en de Directie van de administratieve geldboeten en aan de personeelsleden die hij daarvoor nominatief aanduidt, toegang tot het Centraal Strafregister, uitsluitend voor de gegevens die betrekking hebben op de veroordelingen voor inbreuken op de sociale wetten. De toegang is gemachtigd in toepassing van de artikelen 1ter, 7§4 en 12ter van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten ("wet van 30 juni 1971").

⁵ Advies 18/2006 van 12 juli 2006 met betrekking het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de toegang van bepaalde openbare overheden tot het centraal strafregister, punt 21.

21. Krachtens de artikelen 1ter en 7§4 van de wet van 30 juni 1971, stelt de bevoegde ambtenaar het bedrag van de administratieve geldboete vast. Hij houdt daarbij rekening met het al dan niet bestaan van verzachtende omstandigheden. Artikel 12ter bepaalt dat het bedrag van de boete kan verdubbeld worden bij recidive in het jaar dat volgt op de beslissing een administratieve boete op te leggen.
22. Het feit dat er nog geen vroegere veroordelingen bestaan, is een verzachtende omstandigheid die een verminderde geldboete kan rechtvaardigen. Overeenkomstig het finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel besproken onder punt 9, is de toegang tot het Centraal Strafregister in toepassing van de artikelen 1ter en 7§4 gerechtvaardigd. Het Centraal Strafregister mag dus worden geraadpleegd om het bedrag van de administratieve geldboete te bepalen.
23. Daarentegen heeft artikel 12ter van de wet van 30 juni 1971 inzake de administratieve geldboete enkel betrekking op de gevallen van recidive en niet op de gerechtelijke veroordelingen. Omdat de administratieve geldboeten niet vermeld worden in het strafregister, is een toegang tot het Centraal Strafregister bijgevolg niet gerechtvaardigd. De verwijzing naar artikel 12ter in het ontwerp van koninklijk besluit moet dus verwijderd worden.

e) Conclusie

24. De Commissie stelt verheugd vast dat het ontwerpbesluit voor elke directie van de FOD Tewerkstelling, Arbeid en Sociaal Overleg de wettelijke bepalingen vermeldt die een toegang tot het Centraal Strafregister rechtvaardigen. Zoals uitgelegd in de punten 14 tot 17, kan het Koninklijk Besluit van 1847 op zich evenwel geen wettelijke basis zijn om een toegang tot het Centraal Strafregister te rechtvaardigen.
25. Daarnaast wijst de Commissie erop dat het ontwerpbesluit de toegang beperkt tot bepaalde categorieën inbreuken, uitgezonderd de directie eervolle onderscheidingen, die beschikt over een algemene toegang tot het Centraal Strafregister. Het ontwerpbesluit zou ook voor deze directie de toegang voor de toekenning van eretekens moeten beperken tot de gegevens van het strafregister die relevant en noodzakelijk zijn.

II.3 Algemeenheden

26. In het algemeen herinnert de Commissie eraan dat de toegang tot het strafregister moet gebeuren overeenkomstig de modaliteiten, bepaald in de artikelen 6,7 en 10 van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 houdende uitvoering van de wet van 8 augustus 1997 met betrekking tot het Centraal Strafregister. Deze bepalingen beogen met name de toekenning van een individuele toegangscode, de verplichting van verschillende vermeldingen tijdens iedere raadpleging (identiteit van de gebruiker, wettelijke basis en precieze reden van de raadpleging) en de opspoorbaarheid van de raadplegingen gedurende 3 jaar.
27. De Commissie stelt met tevredenheid vast dat de leidinggevende ambtenaar van de verschillende algemene directies schriftelijke de personeelsleden van zijn directie moet aanduiden, die omwille van hun functie toegang mogen hebben tot bepaalde gegevens van het Centraal Strafregister. De Commissie vestigt de aandacht op het feit dat die verplichting steunt op de artikelen 4 §2 en 16 van de WVP die stipuleren dat de verantwoordelijke voor de verwerking moet toezien op de naleving van de WVP en erover moet waken dat voor de personen die onder zijn gezag handelen, de toegang tot de gegevens en de verwerkingsmogelijkheden beperkt zijn tot wat deze personen nodig hebben voor de uitoefening van hun functie of tot wat noodzakelijk is voor de dienst. De nominatieve aanduiding van personen kan niet afwijken van deze verplichting van de WVP (zie hiervoor advies 15/2004⁶ en 01/2006⁷).

Het principe dat stelt dat de toegang alleen kan worden verleend aan de personen die dit nodig hebben voor de uitvoering van hun taken, moet tot op het niveau van de directie worden doorgetrokken. Zoals de Commissie dat reeds benadrukte in haar advies 18/2006⁸ moet de toegang voor de persoon die belast is met de leiding van de bevoegde overheid maar die er beroepshalve geen nood aan heeft, als overmatig worden bestempeld (artikel 4, § 1, 3°, WVP). Het is noodzakelijk dat de leidinggevende ambtenaar moet kunnen controleren welke gegevens werden geraadpleegd en door wie maar dit vereist niet dat deze persoon zelf ook toegang moet hebben tot het Centraal Strafregister. Bijgevolg dringt de Commissie erop aan dat het ontwerpbesluit wordt gewijzigd en dat erin wordt voorzien dat

⁶ Advies 15/2004 van 25 november 2004 betreffende het voorontwerp van wethoudende vereenvoudiging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private veiligheid.

⁷ Advies 01/2006 van 18 januari 2006 betreffende de adviesaanvraag van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken met betrekking tot het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de aanduiding van personen werkzaam in de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid, Directie Private Veiligheid, die rechtstreeks toegang hebben tot de in het centraal strafregister opgenomen gegevens.

⁸ Advies 18/2006 van 12 juli 2006 met betrekking het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de toegang van bepaalde openbare overheden tot het centraal strafregister, p. 3.

de leidinggevende ambtenaar gemachtigd is toegang te hebben tot de informatie uit het Centraal Strafregister omwille van de functie die hij uitoefent.

OM DIE REDENEN

De Commissie brengt een positief advies uit over het voorontwerp van wet op voorwaarde dat in de ontwerptekst met haar opmerkingen rekening wordt gehouden (punten 10, 12, 17, 18, 23 en 27), inzonderheid aangaande de vereiste van een wettelijke basis waardoor het voor de Algemene Directie Humanisering van de Arbeid toegelaten is om voor de toekenning van eervolle onderscheidingen, die niet werden voorzien in de wet van 1 mei 2006, toegang te hebben tot gegevens van het Centraal Strafregister

Voor de Administrateur m.v.,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere