

ADVIES Nr 27 / 1998 van 25 september 1998

O. Ref. : 10 / A / 1998 / 023

BETREFT : Ontwerp van koninklijk besluit betreffende de toegang van bepaalde openbare besturen tot het Centraal Strafregister.

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 adviesaanvraag van de Minister van Justitie d.d. 7 augustus 1998;

Gelet op het verslag voorgesteld door de Voorzitter,

Brengt op 25 september 1998 het volgende advies uit :

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG :

Het ontwerp van koninklijk besluit dat aan de Commissie wordt voorgelegd, is gericht op de tenuitvoerlegging van artikel 8 van de wet van 8 augustus 1997 betreffende het Centraal Strafreger (hierna, wet op het Strafreger). Krachtens dit artikel, "*(kan) de Koning bij een 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 Strafreger opgenomen gegevens, zulks uitsluitend in het kader van door of krachtens de wet bepaalde doeleinden (...)*".

Luidens de memorie van toelichting bij de wet op het Strafreger, "*(bevestigt) dit artikel de rol van het Strafreger als gegevensbank ten behoeve van bepaalde openbare besturen die bepalingen moeten toepassen waarvoor de kennis van het gerechtelijk verleden van de personen op wie de administratieve maatregelen betrekking hebben, vereist is*"¹. De administratieve overheden moeten in het bezit zijn van de gegevens die nodig zijn voor een correcte toepassing van de wetten en verordeningen, onder meer op electoraal vlak en betreffende de toegang tot bepaalde gereglemeerde beroepen.

De administratieve overheden hebben geen toegang tot alle veroordelingen, maatregelen en beslissingen die in het Centraal Strafreger zijn opgenomen. Uitgesloten zijn :

- de maatregelen bedoeld in artikel 7 van de wet op het Strafreger (algemene of bijzondere maatregelen die het bestaan zelf van de veroordeling in vraag stellen, zoals intrekking, opheffing van de bepaling waarop de beoordeling was gebaseerd, amnestie,...);
- de arresten van herstel in eer en rechten en veroordelingen waarop dat herstel in eer en rechten betrekking heeft;
- de opschortingen van de uitspraak.

Bovendien hebben de openbare overheden geen toegang meer tot de correctionele veroordelingen tot een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of tot een geldboete van ten hoogste 500 frank na een termijn van drie jaar te rekenen van de dag van de uitspraak, behalve indien het gaat om veroordelingen die een vervallenverklaring of een ontzetting inhouden van meer dan drie jaar of waarvan de kennis voor die overheden absoluut onmisbaar is om een wets- of verordeningsbepaling toe te passen.

De weerhouden procedure voor het verzoek tot toegang tot het Centraal Strafreger dat de openbare overheden moeten indienen, komt tot op zekere hoogte overeen met de procedure voorzien voor de verzoeken tot toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen (toegang verleend bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit na advies van de Commissie). Het ontwerp van koninklijk besluit dat aan de Commissie wordt voorgelegd, heeft echter alle verzoeken om toegang in één tekst gegroepeerd, omdat dit eenvoudiger en leesbaarder leek dan verschillende koninklijke besluiten. Elke dienst die gemachtigd is om toegang te hebben tot het Centraal Strafreger maakt het voorwerp uit van een artikel van het ontwerp van koninklijk besluit. Dit wil echter niet zeggen dat de Commissie niet elke aanvraag onafhankelijk moet onderzoeken.

¹ Wetsontwerp betreffende het Centraal Strafreger, Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Kamer, 96/97, 988/1.

II. BESPREKING :

II. A. Beperking van de toegang tot ter zake dienende gegevens

In Hoofdstuk II van het ontwerp van koninklijk besluit wordt voorgesteld om bepaalde diensten toegang te verlenen tot de in het Centraal Strafregister opgenomen gegevens voor taken "*die kennis van de gerechtelijke antecedenten vereisen*".

De betrokken besturen moeten echter niet altijd alle gerechtelijke antecedenten van een persoon kennen, maar enkel diens antecedenten met betrekking tot sommige welbepaalde types van inbreuken.

In dat opzicht kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie gradaties van vereisten :

* in het kader van de toekenning van betrekkingen in overheidsdienst, wordt vereist dat de ambtenaren een gedrag hebben dat "overeenstemt met de vereisten van de functie" (dit begrip heeft het -blijkbaar te vage- "onberispelijk gedrag" vervangen). Het bevoegde bestuur kan de indiensttreding van bepaalde personen die een veroordeling hebben opgelopen, weigeren indien de weerhouden feiten verband hebben met de uit te oefenen functie.² Bijgevolg heeft het bestuur - in zijn functie van werkgever- om zijn beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen, alle gegevens nodig die met betrekking tot een persoon in het Centraal Strafregister zijn vervat.

* Het Federaal Aankoopbureau [zie art. 13 van het ontwerp van koninklijk besluit] kan een leverancier van de deelname aan een overheidsopdracht uitsluiten indien hij "*bij een vonnis dat in kracht van gewijsde is gegaan, veroordeeld is geweest voor een misdrijf dat zijn professionele integriteit aantast*"³(). De om om het even welke reden opgelopen veroordelingen die geen verband houden met de professionele integriteit zouden bijgevolg niet aan dit bestuur moeten worden medegedeeld, daar ze niet ter zake dienend zouden zijn.

* De Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is bevoegd om inbreuken vast te stellen vastgelegd in de artikelen 66 67, 69.4 en 71.6 van het *decreet van 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening*. Dit is dus nog nauwkeuriger dan het voorgaande voorbeeld. De gerechtelijke antecedenten die geen betrekking hebben op deze inbreuken zijn niet ter zake dienend ten opzichte van de doeleinden die door deze dienst worden nagestreefd.

Het lijkt dan ook vanzelfsprekend dat, ook al wordt er rekening gehouden met de beperking van artikel 8 van de wet van 8 augustus 1997 betreffende het Centraal Strafregister (veroordelingen van meer dan 6 maanden, enz...), de verleende toegang in vele gevallen nog te ruim is en de medegedeelde gegevens niet ter zake dienend.

² Deze beoordelingsbevoegdheid wordt erkend door de Raad van State. Zie inzonderheid : R.v.St. De Wulf, nr. 10.626, 22 mei 1964; R.v.St., Vande Rivièrè, nr. 32.325, 10 april 1989.

³ Koninklijk besluit van 8 januari 1996, betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken, art. 43, 3.

Er zou bijgevolg als beginsel vastgelegd moeten worden dat de openbare besturen die een toegang tot het Centraal Strafrechtregister vragen, een precieze omschrijving moeten geven van de gegevens die ze nodig hebben (enkel de veroordelingen op grond van een bepaald artikel van het Strafwetboek, het Boswetboek,...). Indien de bevoegdheden van deze besturen later veranderen (invoering van een nieuwe wetgeving...) en hun behoefte aan informatie dientengevolge evolueert, zouden de besturen een nieuwe aanvraag moeten indienen, waarin opnieuw een nauwkeurige beschrijving wordt gegeven van de gegevens die nodig zijn voor het vervullen van hun (nieuwe) taken.

Het organiseren van een selectieve toegang, op grond van nomenclaturen (veroordelingen in verband met de kredietwetgeving of in verband met een bepaald artikel van het Strafwetboek,...) lijkt voor de dienst van het Centraal Strafrechtregister geen groot technisch probleem te stellen.

Op die manier zou de onnodige verspreiding van gevoelige informatie, met alle risico's van dien, worden vermeden.

Daarnaast is de Commissie zich evenwel bewust van de moeilijkheid die vaag omschreven inbreuken stellen : welke veroordelingen, maatregelen en beslissingen worden genomen op basis van een "misdrijf dat de professionele integriteit aantast" ? Onder deze noemer vallen waarschijnlijk diefstal, oplichting en misbruik van vertrouwen, maar niet het niet-aanbieden van een kind, of een overtreding van de wetgeving op het wegverkeer... Men merke eveneens op dat de lijst kan variëren volgens het beroep in kwestie : het begrip "professionele integriteit" omvat niet dezelfde vereisten voor een bouwondernemer dan voor, bijvoorbeeld, een leraar.

De Commissie stelt voor dat de administratie die een aanvraag tot toegang indient ermee gelast wordt een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving te geven van de beoogde veroordelingen, maatregelen of beslissingen, om haar toegang tot het strikt noodzakelijke te beperken. Het betrokken bestuur heeft zijn "rechtspraak" terzake meestal immers al uitgewerkt. De Commissie zal zich vervolgens kunnen uitspreken over de overeenkomst tussen de lijst met inbreuken die aldus door de administratie werd opgesteld (diefstal, oplichting, misbruik van sociale goederen,...) en de algemene categorie waaronder deze vallen ("professionele integriteit").

II. B. Over de machtigingen die door de verschillende openbare overheden worden gevraagd.

De aanvragen van de verschillende administraties, zoals uiteengezet in het ontwerp van koninklijk besluit zijn te weinig gemotiveerd opdat de Commissie zich kan uitspreken enkel op grond van die elementen. De Commissie herinnert in dat opzicht aan de procedure die wordt gevolgd door de overheden die toegang vragen tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en die hun aanvraag veel meer detailleren.

Uit de voorgestelde tekst in zijn huidige vorm kan niet precies worden afgeleid waarom de betrokken administraties voor de uitvoering van hun taken kennis moeten hebben van het gerechtelijk verleden van de personen, noch welke elementen van dat gerechtelijk verleden ter zake dienend zijn.

De administraties zouden nauwkeurig moeten beschrijven welke precieze bepalingen de kennis van hen vereisen van de gerechtelijke antecedenten (en van welke precies).

Bij wijze van illustratie werden twee aanvragen onderzocht, die respectievelijk voorkomen in de artikelen 18 en 19 van het ontwerp van koninklijk besluit.

* Artikel 18 van het ontwerp van koninklijk besluit betreft het verzoek tot toegang tot het Centraal Strafregister voor de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen van de Vlaamse Gemeenschap. Deze Administratie is bevoegd om bepaalde overtredingen inzake stedenbouw op te sporen en vast te stellen. De artikelen 68 en 70 van het decreet van 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening geven de ambtenaar die belast is met het dossier de bevoegdheid om een herstelmaatregel te kiezen (herstel in de vorige staat, boete, aanpassingswerken). De keuze van deze maatregel kan worden beïnvloed door het feit dat de dader reeds eerder inbreuken pleegde op dit decreet. In dat geval lijkt het gerechtvaardigd om een toegang tot de gegevens van het Centraal Strafregister toe te kennen voor inbreuken van dat type die daarvoor door de betrokken persoon werden gepleegd.

* Artikel 19 van het ontwerp van koninklijk besluit betreft een aanvraag van de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, voor de toepassing van bepalingen van het Boswetboek, die kennis van de gerechtelijke antecedenten vereisen. De ambtenaren van deze administratie mogen dan al bevoegd zijn om de inbreuken op het Boswetboek op te sporen en te vervolgen, toch lijkt de kennis van iemands gerechtelijke antecedenten hiervoor evenwel niet vereist, daar de straffen worden vastgesteld door de rechter (die zelf een volledige toegang tot het Centraal Strafregister heeft).

De Commissie moet dus over meer elementen beschikken om zich uit te spreken over de toelaatbaarheid van de toegang tot het Centraal Strafregister door de overheden die de toegang vragen.

II. C. De gemeentelijke strafregisters

Artikel 5 van het ontwerp van koninklijk besluit voorziet de toegang van de gemeentebesturen tot het Centraal Strafregister. De Commissie wijst er in dit verband op dat het niet wenselijk is dat de gemeentelijke strafregisters en het Centraal Strafregister naast elkaar bestaan, daar dit het risico op vergissingen en dubbel gebruik met zich brengt. Bovendien is er geen wettelijke grond voor het bestaan van de gemeentelijke registers. Het lijkt er in ieder geval op dat de wetgever hieraan heeft gedacht, want uit de memorie van toelichting bij de wet van 8 augustus 1997 blijkt dat artikel 595 (van het Wetboek van Strafvordering) "moet worden beschouwd in het licht van de afschaffing van de gemeentelijke strafregisters"⁴.

Deze gemeentelijke registers mogen niet onmiddellijk verdwijnen : ze bevatten andere informatie (de minnelijke schikkingen, bijvoorbeeld) dan het Centraal Strafregister. Bovendien maken ze de aflevering mogelijk van de attesten van goed gedrag en zeden (die in de toekomst evenwel vervangen zouden moeten worden door uittreksels uit het strafregister).

⁴ Wetsontwerp betreffende het Centraal Strafregister, Memorie van toelichting, *op.cit.*

Zolang er hiervoor geen regeling wordt getroffen en de informatisering van het Centraal Strafregister nog niet is voltooid, hebben de gemeentelijke strafregisters nog een bestaansreden. De Commissie benadrukt evenwel dat het hier enkel gaat om een "naast elkaar bestaan" bij wijze van overgangsregeling.

BESLUIT

De Commissie stelt vast dat ze niet beschikt over de informatie die nodig is om zich uit te spreken over de haar voorgelegde verzoeken tot toegang tot het Centraal Strafregister. Ze wenst bijkomende informatie te bekomen over de motivering en de omvang van de gevraagde toegang.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) M.- H. BOULANGER

(get.) P. THOMAS