



Advies nr 32/2013 van 17 juli 2013

Betreft: Adviesaanvraag over het ontwerp van Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister en tot voorschrift van de inschrijving in het wachtregister van de vreemdelingen die niet beschikken over een identificatienummer van het Rijksregister en die in het huwelijk willen treden. (CO-A-2013-023)

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 mevrouw Joëlle Milquet, Minister van Binnenlandse Zaken ontvangen op 31/05/2013;

Gelet op de bijkomende inlichtingen ontvangen op datum van 13 et 19/06/2013;

Gelet op het verslag van mevrouw Mireille Salmon;

Brengt op 17 juli 2013 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG EN VOORGESCHIEDENIS

1. Het thans aan de Commissie voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit (KB) strekt ertoe om in de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister nieuwe gegevens in te voeren met betrekking tot de verschillende administratieve stappen voorafgaand aan een huwelijk of het afsluiten van een wettelijk samenlevingscontract en dit in het raam van de strijd tegen de tegen de schijnhuwelijken en de schijn-wettelijke samenwoningen¹.
2. De regering overwoog reeds verschillende initiatieven op dit gebied waarover de Commissie al twee adviezen uitbracht.
3. Op 14 januari 2009 bracht zij het advies nr. 01/2009 uit m.b.t. een eventueel initiatief ter bestrijding van schijnhuwelijken door aanpassing van sommige informatietypes in het Rijksregister. Bij die gelegenheid bracht de Commissie een negatief advies uit omdat de toevoeging van bepaalde informatietypes aan het gegeven "burgerlijke staat" van het Rijksregister niet proportioneel was. Zij formuleerde niettemin twee suggesties om de doorgifte van relevante informatie naar de betrokken instanties te bevorderen. Het thans aan de Commissie voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit is gebaseerd op een van die suggesties.
4. Op 31 maart 2010 bracht de Commissie een tweede advies uit over een voorontwerp van wet tot oprichting van een gegevensbank met het oog op de strijd tegen schijnhuwelijken. Volgens de inlichtingen die door het secretariaat werden verkregen van de afgevaardigde ambtenaar wordt deze piste niet langer door de regering gevolgd wegens een ontoereikend budget bij Justitie².
5. Thans wordt een minder dure piste gevolgd: de invoeging in de bevolkingsregisters of het vreemdelingenregister van informatietypes met betrekking tot de verschillende administratieve stappen voorafgaand aan een huwelijk of het afsluiten van een wettelijk samenlevingscontract.
6. Dit beleid kadert in het luik "asiel en migratie" van het regeerakkoord van 1 december 2011 en beoogt het opvoeren van de strijd tegen de schijnhuwelijken en de schijn-wettelijke samenwoningen. De bestaansredenen van de centralisatie van deze gegevens blijft onveranderd: het hoofd bieden aan de actuele territoriale beperking van

¹ Huwelijk/wettelijke samenwoning die niet is gericht op het tot stand brengen van een duurzame levensgemeenschap, maar enkel op het bekomen van een verblijfsrechtelijk voordeel (art. 146bis en toekomstig art. 1476 van het Burgerlijk Wetboek)

² Het Verslag aan de Koning zou bijgevolg moeten aangepast worden op dit punt aangezien het verwijst naar deze gegevensbank (4^{de} paragraaf)

gegevensuitwisseling tussen de ter zake betrokken actoren op het terrein aangezien deze beperking een eventuele andere poging tot schijnhuwelijk toelaat voor een andere ambtenaar van de burgerlijke stand, waarbij wordt gespeculeerd dat deze niet op de hoogte is van eerdere gelijkaardige pogingen door dezelfde personen.

7. Het reglementair kader voorziet aldus in volgende uitwisseling van documenten, beslissingen en informatie:

- de beslissing waarmee de ambtenaar van de burgerlijke stand weigert een huwelijksakte op te stellen wordt doorgezonden aan de procureur des Konings van het gerechtelijk arrondissement waar de weigering werd uitgesproken alsook aan de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente(n) waar de toekomstige echtgenoten zijn ingeschreven of hun actuele verblijfplaats hebben (art. 63, § 4 van het Burgerlijk Wetboek);
- indien de ambtenaar van de burgerlijke stand de intentie heeft een huwelijk uit te stellen kan hij vooraf het advies inwinnen van het openbaar ministerie (art. 167, 2^{de} lid van het Burgerlijk Wetboek) wat de mededeling impliceert van de elementen en documenten op basis waarvan hij het uitstel overweegt;
- de weigering van de ambtenaar van de burgerlijke stand om het huwelijk te voltrekken wordt meegedeeld aan het openbaar ministerie samen met een kopie van alle nuttige documenten (art. 167, 4^{de} lid van het Burgerlijk Wetboek);
- indien een van de echtgenoten of geen van beiden ingeschreven is in de gemeente wordt de weigering eveneens ter kennis gebracht van de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente(n) waar zij zijn ingeschreven of waar zij hun actuele verblijfplaats hebben (art. 167, 5^{de} lid van het Burgerlijk Wetboek);
- de weigering wordt eveneens meegedeeld aan de Dienst Vreemdelingenzaken aangezien een huwelijksverklaring de opschorting veroorzaakt van een bevel om het grondgebied te verlaten (zie punt B van de omzendbrief van 13 september 2005 en toekomstig artikel 167bis van het Burgerlijk Wetboek zoals gewijzigd door de Wet van 25 april 2013³, goedgekeurd door de Kamer op 25 april laatstleden en nog niet gepubliceerd in het B.S.).

8. De automatische uitwisseling van informatie is dus momenteel "territoriaal" beperkt tot het territoriaal bevoegde openbaar ministerie, eventueel tot de 3 ambtenaren van de burgerlijke stand naargelang de woonplaats van de betrokkenen en tot de Dienst Vreemdelingenzaken.

³ Wetsontwerp van 25 april 2013 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de wet van 31 december 1851 met betrekking tot de consulaten en de consulaire rechtsmacht, het Strafwetboek, het Gerechtelijk Wetboek en de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het oog op de strijd tegen de schijnhuwelijken en de schijn-wettelijke samenwoningen. Parl. Doc. 53, 2673/011.

9. Volgens de door het secretariaat van de Commissie verkregen bijkomende inlichtingen verleent het onderhavige ontwerp van KB eveneens gevolg aan een wetsontwerp van 25 april 2013⁴ dat verschillende wetten wijzigt (Burgerlijk Wetboek, ...) teneinde ter zake een grotere beoordelingsbevoegdheid te verlenen aan de ambtenaren van de burgerlijke stand. Tot op heden beschikten de ambtenaren van de burgerlijke stand ter zake slechts over de bevoegdheid om het voltrekken van het huwelijk te weigeren indien niet voldaan was aan de hoedanigheden en voorwaarden om een huwelijk aan te gaan of indien de voltrekking strijdig was met de beginselen van de openbare orde (art. 167 van het Burgerlijk Wetboek). Volgens het wetsontwerp zullen zij over de mogelijkheid beschikken om het opstellen van de huwelijksakte te weigeren ingeval van twijfels over de geldigheid en authenticiteit van de documenten bedoeld in artikel 64 van het Burgerlijk Wetboek. Aangezien bovendien een verschuiving werd vastgesteld van het fenomeen schijnhuwelijken naar schijn-wettelijke samenwoningen voert het wetsontwerp van 25 april 2013 eveneens de schijn-wettelijke samenwoning⁵ in en past hiervoor gelijkaardige regels toe.

II. ONDERZOEK

II.A. VOORAFGAANDE OPMERKING

10. Het relevante karakter van sommige nieuwe gegevens die men wil toevoegen aan de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister hangt af van de goedkeuring van de nieuwe bepalingen opgenomen in het voormelde wetsontwerp van 25 april 2013. Het thans voor advies aan de Commissie voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit kan dus niet worden goedgekeurd voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Aangezien dit wetsontwerp goedgekeurd werd door de Kamer van volksvertegenwoordigers maar nog niet gepubliceerd werd in het Belgisch Staatsblad wordt het onderhavig advies van de Commissie uitgebracht op voorwaarde dat de toekomstige wet in werking treedt.

II.B. ONTWERP VAN KONINKLIJK BESLUIT

11. Zoals hiervoor uitgelegd volgt het onderhavig ontwerp van koninklijk besluit het voorstel dat door de Commissie werd geformuleerd in haar advies 01/2009 om de informatiegegevens

⁴ Wetsontwerp van 25 april 2013 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de wet van 31 december 1851 met betrekking tot de consulaten en de consulaire rechtsmacht, het Strafwetboek, het Gerechtelijk Wetboek en de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het oog op de strijd tegen de schijnhuwelijken en de schijn-wettelijke samenwoningen. Parl. Doc. 53, 2673/011.

⁵ "*Er is geen huwelijk wanneer ondanks de gegeven formele toestemmingen tot het huwelijk uit een geheel van omstandigheden blijkt dat de intentie van minstens één van de echtgenoten kennelijk met is gericht op het tot stand brengen van een duurzame levensgemeenschap maar enkel op het bekomen van een verblijfsrechtelijk voordeel dat is verbonden aan de staat van gehuwde*" (toekomstig art. 1476 bis van het Burgerlijk Wetboek)

met betrekking tot de verschillende administratieve stappen voorafgaand aan de voltrekking van een huwelijk (of het afsluiten van een wettelijk samenlevingscontract) te integreren in de bevolkingsregisters of het vreemdelingenregister in plaats van ze te integreren in het Rijksregister onder de informatietypes verbonden aan het gegeven "Burgerlijke staat". De Commissie stelde tot haar tevredenheid vast dat de toegang tot deze gegevens slechts mogelijk zal zijn na machtiging door het Sectoraal comité van het Rijksregister op basis van artikel 16, 12° van de WRR en na voorafgaande verificatie dat de gevraagde toegang tot deze gegevens conform de Privacywet is.

12. In beide voormelde adviezen heeft de Commissie zoals hiervoor uitdrukkelijk geformuleerd, reeds het relevante karakter vastgesteld van de centralisatie van gegevens in het raam van de strijd tegen schijnhuwelijken teneinde te verhelpen aan de actuele territoriale beperking voor gegevensuitwisselingen ter zake.
13. De nieuwe informatiegegevens die men wil integreren in de bevolkingsregisters zijn de volgende:

"29° behalve de identificatiegegevens van de persoon met wie het huwelijk gepland is de informatie betreffende de formaliteiten en beslissingen die voorafgaan aan de huwelijksvoltrekking bedoeld in de artikelen 63, §2 en 4, 64 §1 en 167 van het Burgerlijk Wetboek met name:

- 1° de afgifte van het bericht van ontvangst bedoeld in artikel 64 §1 eerste lid van het Burgerlijk Wetboek;
- 2° de weigering van de opmaak van de akte van aangifte van huwelijk;
- 3° het uitstel van de voltrekking van het huwelijk;
- 4° de weigering van de voltrekking van het huwelijk.

30° behalve de identificatiegegevens van de persoon waarmee het aangaan van een wettelijke samenwoning gepland is de informatie betreffende de beslissingen die voorafgaan aan de opstelling van een akte van verklaring van wettelijk samenwonen bedoeld in artikel 1476 §1 van het Burgerlijk Wetboek met name:

- 1° het uitstel van de melding van de verklaring van wettelijke samenwoning;
- 2° de weigering van de melding van de verklaring van wettelijke samenwoning."

14. In het algemeen heeft de Commissie in het licht van de proportionaliteitstoets ernstige twijfels over de relevantie van de centralisatie van alle voormelde administratieve beslissingen zonder enige verdere verklaring. Aangezien iedere ambtenaar van de burgerlijke stand immers soeverein is inzake beoordelingsbevoegdheid beveelt de Commissie aan dat

een classificatie⁶ met de motiveringen van de beslissingen van de ambtenaar van de burgerlijke stand eveneens zou geïntegreerd worden in de bevolkingsregisters (ernstige aanwijzingen waarop hij zijn vermoeden baseert voor een schijnhuwelijk of schijn-wettelijke samenwoning).

15. Bovendien heeft de Commissie wat de centralisatie betreft van de bedoelde administratieve beslissingen voorafgaand aan de voltrekking van het huwelijk (art. 1, 29° van het ontwerp van KB van 16 juli 1992⁷) ernstige twijfels bij de relevantie van de centralisatie van alle weigeringen tot het opstellen van een huwelijksakte (art. 1, 29°, 2° van het voormelde ontwerp van KB van 16 juli 1992). Deze administratieve handelingen kunnen inderdaad gemotiveerd worden, hetzij door twijfels omtrent de authenticiteit of de geldigheid van een van de documenten die moeten afgeleverd worden krachtens artikel 64 van het Burgerlijk Wetboek, hetzij door het ontbreken van een van deze documenten. Twijfel omtrent de authenticiteit of de geldigheid van een document vereist door artikel 64 van het Burgerlijk Wetboek duidt niet noodzakelijk op de intentie van een van de echtgenoten tot het afsluiten van een schijnhuwelijk⁸ ook al vormt dit een indicatie die verder onderzoek vereist. Wat de weigering betreft ingegeven door het ontbreken van een of meerdere documenten vereist door artikel 64 van het Burgerlijk Wetboek, gaat het om een louter materiële vaststelling (die eveneens kan gedaan worden door een andere ambtenaar van de burgerlijke stand van een andere gemeente waar een andere poging tot huwelijk kan gedaan worden aangezien de documenten bedoeld in artikel 64 van het Burgerlijk Wetboek moeten neergelegd worden bij iedere huwelijksaangifte). Het noodzakelijke karakter van de centralisatie van deze laatste informatie in het raam van de strijd tegen schijnhuwelijken lijkt dus op het eerste gezicht niet gerechtvaardigd. Bij gebrek aan rechtvaardiging dienaangaande die in het Verslag aan de Koning zou moeten ingevoegd worden, beveelt de Commissie aan dat artikel 1, 29°, 2 van het voormelde ontwerp van KB van 16 juli 1992 als volgt zou aangevuld worden "gemotiveerd door twijfels over de authenticiteit of de geldigheid van de documenten bedoeld in artikel 64 van het Burgerlijk Wetboek waardoor een vermoeden van schijnhuwelijk ontstaat".

⁶ In dit opzicht zou de classificatie opgenomen in artikel M3 van de Omzendbrief van 17/12/1999 inzake de wet van 4 mei 1999 tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende het huwelijk gebruikt kunnen worden.

⁷ KB van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister.

⁸ De memorie van toelichting bij het voormelde wetsontwerp van 25 april 2013 verduidelijkt in dat verband: "*Daarnaast moet erop gewezen worden dat het al dan niet opmaken van de akte van aangifte enkel afhangt van het overleggen van de documenten en de geldigheid en echtheid ervan, en niet van de intentie van de aanstaande echtgenoten*" en dat "*Het onderzoek heeft betrekking op de geldigheid en de authenticiteit (legalisatie, vertaling door een beëdigd vertaler, geldigheid van de datum van de voorgelegde documenten in de mate dat de duur van de geldigheid ervan in bepaalde landen beperkt is, ...) van de documenten.*"

16. Betreffende het uitstellen of weigeren van de huwelijksvoltrekking, kan dit eveneens gebaseerd worden op andere gronden als deze verbonden aan de instemming van een of beide betrokken personen of enkel hun intentie op het bekomen van een verblijfsrechtelijk voordeel (schijnhuwelijken, gedwongen huwelijken). Artikel 167 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt immers dat de ambtenaar van de burgerlijke stand de voltrekking van het huwelijk weigert of uitstelt om het advies in te winnen van de procureur des Konings indien niet voldaan is aan de hoedanigheden en voorwaarden vereist om een huwelijk te mogen aangaan⁹, of indien hij van oordeel is dat de voltrekking in strijd is met de beginselen van de openbare orde. Bijgevolg, opdat de nieuwe, in de bevolkingsregisters ingevoegde gegevens zouden overeenstemmen met het doeleinde waarvoor de centralisatie door de regering wordt gewenst, beveelt de Commissie aan dat de punten 3^o en 4^o zouden worden verduidelijkt zodat enkel de soorten uitstel of weigering van huwelijksvoltrekking worden beoogd waarvoor centralisatie relevant is in het raam van de strijd tegen schijnhuwelijken (deze gemotiveerd op basis van artikel 146 bis van het Burgerlijk Wetboek).
17. De bedoelde centralisatie van administratieve beslissingen voorafgaand aan de opmaak van een akte van wettelijke samenwoning lijkt op haar beurt relevant aangezien volgens het voormelde wetsontwerp van 25 april 2013, het uitstel of de weigering om een aangifte van wettelijke samenwoning te acteren slechts gebaseerd kan zijn op de vaststelling van een gedwongen of schijn-wettelijke samenwoning.
18. Het ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat deze gegevens gedurende 5 jaar zullen bewaard worden in de registers of geschrapt ingeval van voltrekking van een huwelijk of opmaak van de verklaring van wettelijke samenwoning in de registers van de burgerlijke stand. Uit de bijkomende informatie, verkregen door het secretariaat van de Commissie, blijkt dat deze bewaringstermijn bepaald werd op basis van de verjaringstermijn voor misdrijven. Het wetsontwerp van 25 april 2013 voorziet immers in correctionele straffen ingeval van gedwongen of schijnhuwelijk en gedwongen of schijn-wettelijke samenwoning.
19. De Commissie merkt op dat de voorgestelde bewaringstermijn proportioneel lijkt. Dit gezegd zijnde lijkt de formulering van het 2^{de} lid van artikel 1 van het ontwerp van KB dubbelzinnig. Er wordt bepaald dat de informatie "wordt gewist vijf jaar na de datum van respectievelijk de beslissing tot weigering van de aangifte van het huwelijk of van de verklaring van wettelijk samenwonen". Welnu, de ambtenaren van de burgerlijke stand nemen geen beslissingen tot weigering van de aangifte van het huwelijk maar wel tot weigering van het opstellen van de akte van huwelijksaangifte of weigeren om het huwelijk te voltrekken of de wettelijke

⁹ Cf. in dit verband art. 143 en v. van het Burgerlijk Wetboek dat de hoedanigheden en voorwaarden beschrijft om een huwelijk te kunnen aangaan. Het schijnhuwelijk (art. 146bis) was slechts één van de specifieke redenen tot nietigheid tussen andere.

samenwoning te acteren. Bovendien wordt een weigering om het huwelijk te voltrekken niet altijd voorafgegaan door een weigering van het opstellen van de akte van huwelijksaangifte. Volgens de huidige lezing van het Verslag aan de Koning lijkt het de bedoeling om deze termijn te laten ingaan vanaf de datum van huwelijksaangifte of de verklaring van wettelijke samenwoning.

20. Opdat de toepassing van deze bepaling tot vaststelling van de bewaringstermijn effectief zou zijn, beveelt de Commissie aan de formulering ervan aan te passen en deze periode te laten ingaan, hetzij vanaf de datum van huwelijksaangifte of de aangifte van wettelijke samenwoning, hetzij vanaf de datum van goedkeuring of kennisgeving van de administratieve beslissingen bedoeld in de toekomstige artikelen 1, 29° - 2 en 4, 30°, 2 van voormeld KB van 16 juli 1992.
21. Tenslotte bepaalt het ontwerp van besluit dat de personen die niet over een identificatienummer bij het Rijksregister van de natuurlijke personen beschikken en die van plan zijn om te trouwen of een wettelijke samenwoning aan te gaan zullen worden ingeschreven in het wachtregister van de betrokken gemeente.
22. Uit de door het secretariaat van de Commissie verkregen bijkomende inlichtingen blijkt dat het doel van deze inschrijving erin bestaat aan deze personen een administratief bestaan te verlenen en hen een identificatienummer toe te kennen aangezien gegevensuitwisselingen zonder dit nummer complex zijn. Deze bepaling is gebaseerd op artikel 1, § 1, 3^{de} lid van de Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters krachtens welke de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, de inschrijving in het wachtregister kan voorschrijven van andere vreemde onderdanen die zich in een onzekere administratieve toestand van verblijf in België bevinden, die hun inschrijving of het behoud ervan in de bevolkingsregisters niet mogelijk maakt.
23. Naar analogie van wat inzake bewaring van de gegevens bepaald werd in artikel 1, 2^{de} lid van het ontwerp van KB, dient voorzien te worden dat voor de betrokkene die op basis van deze bepaling werd ingeschreven op het einde van de bewaringstermijn van 5 jaar de vermelding "geschrapt" wordt aangebracht indien geen later element (asielaanvraag of andere, ...) een verdere actieve vermelding in het wachtregister rechtvaardigt. Het persoonlijke identificatienummer zal daarentegen worden bewaard. In het raam van de bestrijding van identiteitsfraude is het immers belangrijk dat een identificatienummer dat ooit een persoon werd toegekend, nooit meer aan een andere persoon wordt toegekend.

OM DEZE REDENEN,

- Brengt de Commissie een gunstig advies uit over het principe van centralisatie van deze gegevens voor het beoogde doeleinde in het raam van de strijd tegen schijnhuwelijken en schijn-wettelijke samenwoningen;
- Kan de Commissie slechts een gunstig advies uitbrengen over de uitvoeringsmodaliteiten van dit principe mits rekening wordt gehouden met volgende opmerkingen:
 - i. vermelding aan de hand van een classificatie van de motieven waarop de ambtenaar van de burgerlijke stand zijn beslissing heeft gebaseerd (punt 14);
 - ii. toevoeging van de volgende formulering "gemotiveerd door twijfels over de authenticiteit of de geldigheid van de documenten bedoeld in artikel 64 van het Burgerlijk Wetboek waardoor een vermoeden van schijnhuwelijk ontstaat" aan artikel 1, 29°, 2° van het voormelde ontwerp van KB van 16 juli 1992 (punt 15);
 - iii. wijziging van artikel 1, 29°, 3° en 4° van het ontwerp zodat enkel de soorten uitstel of weigering van huwelijksvoltrekking worden beoogd waarvoor centralisatie relevant is in het raam van de strijd tegen schijnhuwelijken (punt 16);
 - iv. aanpassing van de bepaling in het ontwerp tot vaststelling van de bewaringstermijn van de gegevens (punt 20);
 - v. invoeging van een vermelding "geschrapd" voor de in het wachtregister ingeschreven betrokkenen op het einde van de bewaringstermijn van 5 jaar indien geen later element (asielaanvraag, ...) een verdere actieve vermelding in het wachtregister rechtvaardigt (punt 23).

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere