

ADVIES Nr 40 / 2002 van 14 oktober 2002

O. Ref. : 10 / A / 2002 / 020

BETREFT : Ontwerp van koninklijk besluit waarbij aan de gemeenten opgelegd wordt de informatie met betrekking tot de afgifte van een paspoort mee te delen aan de provinciegouverneurs via het Rijksregister van de natuurlijke personen.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

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

Gelet op het verzoek om advies van de Minister van Binnenlandse Zaken, dat op 17 juni 2002 bij de Commissie werd ingediend;

Gelet op de verzoeken om bijkomende inlichtingen van de Commissie d.d. 15 en 23 juli en op de respectievelijke antwoorden van het Ministerie d.d. 15 juli en 4 september 2002;

Gelet op het verslag van de heer J. Berleur;

Brengt op 14 oktober 2002 het volgend advies uit:

I. Onderwerp van het verzoek om advies

Dit ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de gemeenten te verplichten de informatie bedoeld in artikel 1, 18° van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister mee te delen aan de provinciegouverneurs, alsook aan de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, via het Rijksregister van de natuurlijke personen.

De bedoelde informatie betreft "de aard en het nummer van het Belgisch paspoort met vermelding van de afgifte datum en -plaats en van de geldigheidsduur".

II. Analyse van het ontwerp

Dit ontwerp van koninklijk besluit (twee artikelen waarvan een met betrekking tot de uitvoering ervan) en het bijhorende Verslag aan de Koning geven aanleiding tot enkele vragen.

II.1. Redenen voor het ontwerp

In het Verslag aan de Koning wordt melding gemaakt van een ministeriële circulaire die wordt voorgesteld als zijnde de uitlegging van artikel 13 van de wet van 14 augustus 1974 betreffende de afgifte van paspoorten, waarin het volgende is bepaald: "Reisdocumenten geldend als paspoorten kunnen door de Minister van Buitenlandse Zaken, onder door hem bepaalde voorwaarden, worden afgegeven aan vreemdelingen die gemachtigd zijn in België te verblijven en niet in mogelijkheid verkeren om zich een nationaal paspoort aan te schaffen." (*Wij onderstrepen*) Het Verslag aan de Koning verduidelijkt het volgende met betrekking tot deze 'circulaire': "Teneinde het misbruik van reistitels voor vluchtelingen, staatlozen of vreemdelingen te voorkomen, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken aan de provinciegouverneurs een omzendbrief van 10 oktober 2000 gestuurd, waarbij hij aan de provinciebesturen oplegt, enerzijds, de woonplaats van de aanvrager te controleren en, anderzijds, het statuut van de aanvrager na te gaan, in het kader van de afgifte van Belgische reistitels aan de vreemdelingen".

Zowel de Commissie als het Ministerie hebben gevraagd dat deze omzendbrief hen zou worden bezorgd, omdat zij hem tevergeefs hebben gezocht bij de openbare documenten. Op 15 juli 2002 bezorgde het Ministerie een document waarvan de status de Commissie niet duidelijk was, want het werd voorgesteld als een "brief met als doel een einde te stellen aan het fenomeen van 'passport-shopping', een praktijk die erin bestaat om via diverse kanalen (...) verscheidene geldige reisdocumenten te laten afleveren". Op een vraag over de openbaarheid van dit document, antwoordde het Ministerie op 4 september 2002 : " Il apparaît que ces circulaires suscitent un certain nombre de questions quant à leur légalité. En effet, si ces circulaires édictent de nouvelles règles, elles doivent dès lors répondre aux conditions de légalité externe et interne des actes administratifs unilatéraux¹. À cet égard, on relève, d'une part, que lesdites circulaires n'ont pas été soumises à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, conformément à l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et d'autre part, qu'elles n'ont pas été publiées au Moniteur belge, mais uniquement transmises par télécopieur aux gouverneurs de province, ce qui suscite des interrogations quant à leur force obligatoire. En outre, le procédé lui-même peut être discuté, dès lors surtout qu'il s'agirait de circulaires de portée réglementaire dont les énonciations auraient éventuellement mieux trouvé leur place dans un arrêté royal." Et de conclure : "Le projet d'arrêté royal visé à l'objet et soumis le 14 juin 2002 à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée vise précisément à remédier à cette incertitude juridique et à imposer aux communes la transmission d'informations aux gouverneurs de province par l'intermédiaire du Registre national."

¹ P. LEWALLE, "Contentieux administratif", ULG, 1997, blz. 628 en volgende.

Het is verbazingwekkend dat deze motivering van het ontwerp van koninklijk besluit niet ter sprake komt in het Verslag aan de Koning en slechts na twee verzoeken van de Commissie wordt bezorgd. De finaliteit van de gewenste gegevensverwerking, die nergens is vermeld, moet alleszins worden verduidelijkt.

II.2. De rechtsgrond van het ontwerp

Volgens het Verslag aan de Koning wordt de rechtsgrond van dit koninklijk besluit gevormd door artikel 6 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen dat bepaalt "Wanneer de openbare overheden of de instellingen van openbaar nut bedoeld bij artikel 5, eerste lid, krachtens een wet of een decreet de gemeenten om andere dan de in artikel 3 vermelde informatiegegevens kunnen verzoeken, kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bedoeld in artikel 5, tweede lid, de gemeenten verplichten die gegevens te verstrekken door toedoen van het Rijksregister. De aldus verstrekte gegevens worden niet in het Rijksregister bewaard". Het Verslag aan de Koning voegt daaraan wel toe dat het informatiegegeven dat moet worden meegedeeld "op zich niet wordt vermeld in het Rijksregister. Het wordt evenwel opgenomen in het bevolkingsregister (cf. artikel 1, 18°, van het voormelde koninklijk besluit van 16 juli 1992) waartoe provinciegouverneurs niet gemachtigd zijn toegang te hebben."

Hier moeten twee opmerkingen worden gemaakt. Allereerst bewijst de vaststelling dat krachtens artikel 6 van de wet van 8 augustus 1983 een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, na advies van de Commissie verplicht is, dat een "ministeriële circulaire" en een gefaxte brief geenszins voldoen aan het bepaalde in de wet. Ten tweede moet de Commissie vaststellen dat het moeilijk is het ontwerp van besluit in overeenstemming te brengen met de wet. Eigenlijk zou het bewijs moeten worden geleverd dat de toegang tot het gevraagde gegeven "krachtens de wet of het besluit" wordt toegestaan.

Het Verslag aan de Koning bij het onderzochte ontwerp van besluit verduidelijkt: "De raadpleging van de gegevens betreffende de hoofdverblijfplaats en het statuut van de aanvrager, namelijk zijn nationaliteit en zijn hoedanigheid als staatloze of vluchteling, wordt toegestaan in hoofde van de provinciegouverneurs op basis van het koninklijk besluit van 27 februari 1985 waarbij aan de provinciegouverneurs en aan de bestendige deputaties van de provincieraden toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen". Deze argumenten voldoen niet, want het koninklijk besluit van 1985 beperkt de machtigingen tot toegang. In artikel 1 is immers bepaald: "voor het vervullen van de taken die tot hun bevoegdheid behoren, wordt aan de provinciegouverneurs en aan de bestendige deputaties van de provincieraden toegang verleend tot de informatie bedoeld in artikel 3, eerste lid, 1° tot 9°, en tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen". Dat betekent dat de provinciegouverneurs en de bestendige deputaties alleen toegang krijgen tot de gegevens met betrekking tot de hoofdverblijfplaats en de nationaliteit.

In artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister wordt nog het volgende gesteld. "De raadpleging van deze registers is verboden aan private personen. Zij kan aan de andere overheden of openbare instellingen slechts door of krachtens de wet worden toegestaan". Artikel 6 van dit besluit is al even duidelijk: "Geen enkele lijst van personen ingeschreven in de registers mag aan derden worden verstrekt. Dit verbod is niet van toepassing op de overheden of de openbare instellingen die door of krachtens de wet gemachtigd zijn om dergelijke lijsten te verkrijgen en dit voor de informatie waarop deze machtiging betrekking heeft."

De raadpleging van de 3 andere besluiten van 16 juli 1992 :

- het koninklijk besluit betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister,
- het koninklijk besluit tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister,

- het koninklijk besluit betreffende het recht op toegang tot de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister en betreffende het recht op verbetering van deze registers, en van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten, naar welke de 4 koninklijke besluiten verwijzen, heeft de Commissie niet de mogelijkheid geboden een wettelijke grondslag op te sporen voor de gewenste machtiging en toegang. De basisbepalingen zijn door de latere wijzigingen niet veranderd.

De machtiging door of krachtens de wet staat evenmin in de wet van 14 augustus 1974 betreffende de afgifte van paspoorten, die bij het begin van deze analyse ter sprake kwam.

In een circulaire van 4 december 1996 betreffende adressaanvragen en verzoeken om inlichtingen uit de bevolkingsregisters onderstreepte de Minister van Binnenlandse Zaken het volgende: "Een gemeentebestuur kan dan ook geen informatie uit haar bevolkingsregister verstrekken dan binnen het kader van de geldende wettelijke en reglementaire bepalingen".

Wat ten slotte de inhoud van de gewenste uitbreiding betreft, is de formulering van artikel 1 van dit ontwerp voor ons duidelijk; het gaat om de informatie bedoeld in artikel 1, 18° van het koninklijk besluit van 16 juli 1992, te weten "de aard en het nummer van het Belgisch paspoort met vermelding van de afgifte datum en -plaats en van de geldigheidsduur". Ook ter zake begrijpt de Commissie niet waarom het Verslag aan de Koning de begrippen "statuut van de aanvrager" en "staatloze" invoert, met verwijzing naar het wachtregister bedoeld in artikel 1, 1^{ste} lid, 2° en in artikel 2, 2^{de} lid van de bovenvermelde wet van 19 juli 1991. Deze begrippen staan niet in de wet en zouden kunnen leiden tot een uitbreiding van de betekenis van de informatie bedoeld in artikel 1, 18° van het koninklijk besluit van 16 juli 1992. In de wet bestaan enkel de termen "administratieve toestand" en "vreemdeling die zich vluchteling heeft verklaard of die vraagt om als vluchteling te worden erkend".

Zelfs als de Koning het toepassingsgebied van het besluit van 27 februari 1985 waarbij aan de provinciegouverneurs en aan de bestendige deputaties van de provincieraden toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen zou uitbreiden tot artikel 3, 11° van de wet van 8 augustus 1983 ("de administratieve toestand van de in artikel 2, eerste lid, 3° bedoelde personen", met andere woorden "de personen die ingeschreven zijn in het wachtregister bedoeld in artikel 1, eerste lid, 2°, van de wet van 19 juli 1991"), begrijpt de Commissie nog altijd niet hoe zou kunnen worden voorzien in een rechtsgrond die de mogelijkheid biedt zich te baseren op artikel 6 van de wet van 8 augustus 1983 om de gemeenten te verplichten tot het meedelen van de gewenste informatie via het Rijksregister van de natuurlijke personen.

OM DEZE REDENEN,

Brengt de Commissie een ongunstig advies uit, gelet op het ontbreken van een rechtsgrond voor het ontwerpbesluit.