



Advies 55/2016 van 12 oktober 2016

Betreft: Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister, het koninklijk besluit van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten, het koninklijk besluit van 5 juni 2004 tot vaststelling van het stelsel van de rechten tot inzage en verbetering van de gegevens die op elektronische wijze opgeslagen zijn op de identiteitskaart en van de informatiegegevens die zijn opgenomen in de bevolkingsregisters of in het Rijksregister van de natuurlijke personen en het koninklijk besluit van 6 januari 2006 tot bepaling van de informatietypes, verbonden met de informatiegegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1963 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (CO-A-2016-058)

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 heer Minister Jan Jambon voor de Algemene Directie Instellingen en Bevolking van de FOD Binnenlandse Zaken, ontvangen op 8 juli 2016;

Gelet op het verslag van mevrouw Mireille Salmon;

Brengt op 12 oktober 2016 het volgend advies uit:

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens uitgevaardigd werd: betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens Deze akten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016^[1].

De verordening, meestal GDPR (general data protection regulation) of AVG (Algemene verordening gegevensbescherming) genaamd, is twintig dagen na publicatie of op 24 mei 2016 van kracht en wordt, twee jaar later automatisch van toepassing, zijnde op 25 mei 2018. De richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, gedurende de uitvoeringstermijn van twee jaar, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde verplichting houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze akten te anticiperen. Het in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) om hiermee rekening te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

^[1] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

1. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna "de Commissie" genoemd), ontving op 12 juli 2016 een verzoek om advies van de heer Jan Jambon, Minister van Binnenlandse Zaken betreffende een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, het koninklijk besluit van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten, het koninklijk besluit van 5 juni 2004 tot vaststelling van het stelsel van de rechten tot inzage en verbetering van de gegevens die op elektronische wijze opgeslagen zijn op de identiteitskaart en van de informatiegegevens die zijn opgenomen in de bevolkingsregisters of in het Rijksregister van de natuurlijke personen en het koninklijk besluit van 6 januari 2006 tot bepaling van de informatietypes, verbonden met de informatiegegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1963 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.
2. Zoals aangegeven in het Verslag aan de Koning gaat het hier dus over een koninklijk besluit «houdende diverse bepalingen», in die zin dat het een aantal koninklijke besluiten wijzigt met betrekking tot de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten met de bedoeling verduidelijkingen en/of vereenvoudigingen aan te brengen in de toepassing van die verschillende regelgevingen.
3. Het ontwerp heeft als doel de desbetreffende fundamentele begrippen, zoals de "hoofdverblijfplaats" de "tijdelijke afwezigheid" of het "referentieadres" te beklemtonen en nauwkeuriger te preciseren maar het omschrijft ook nader de noodzaak om onderzoek te verrichten zodat de realiteit van het adres van de hoofdverblijfplaats kan worden vastgesteld.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

4. Krachtens het finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel van de wet verwerking persoonsgegevens (artikel 4 WVP), mag de verantwoordelijke voor de verwerking enkel gegevens verzamelen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mag hij die verzamelde gegevens uitsluitend verwerken op een wijze die verenigbaar is met die doeleinden. Bovendien mogen uitsluitend toereikende, ter zake dienende en niet overmatige gegevens worden verzameld voor het of de nagestreefde doeleinde(n). De verantwoordelijke moet, voor de verwerking waarmee hij zijn nagestreefd

doeleinde wil bereiken, bij de keuze voor een bepaalde verwerkingwijze, erover waken dat hij opteert voor die modaliteiten die het minst de privacy van de betrokkenen aantasten. Een inmenging in het recht op bescherming van de gegevens van de betrokkenen, moet immers proportioneel zijn ten opzichte van het nut en de noodzakelijkheid van die verwerking voor de verantwoordelijke voor de verwerking.

5. Het doeleinde van het ontwerp van koninklijk besluit dat voor advies voorligt, wordt toegelicht in het Verslag aan de Koning en verduidelijkt dat "De voorziene verduidelijkingen en/of vereenvoudiging een veel doeltreffendere en rationelere toepassing van de algemene principes die gelden inzake inschrijving in de bevolkingsregisters, mogelijk zullen maken en derhalve zullen bijdragen tot één van de belangrijkste doelstellingen die de huidige Regering nastreeft inzake de strijd tegen domiciliefraude en een zekere sociale en/of fiscale fraude."
6. Hoewel de bepalingen op zich in het ontwerp niet voldoende zijn om de domiciliefraude de kop in te drukken, benadrukt de aanvrager dat het belangrijk is om formeel de specifieke maatregelen vast te stellen en de middelen te bepalen die noodzakelijk zijn om dit soort fraude te bestrijden. In afwachting heeft dit ontwerp van koninklijk besluit enkel betrekking op de algemene toepassingsregels van de wetgeving.
7. Gelet op wat voorafgaat, is het Comité van mening dat deze doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn zoals bedoeld in artikel 4, §1, 2° van de WVP.
8. De Commissie benadrukt evenwel dat het niet de bedoeling is om andere bevoegdheden dan deze die hen strikt werden toegekend aan de gemeenten te verlenen en dat de strijd tegen sociale fraude en/of fiscale fraude een bevoegdheid is van welbepaalde autoriteiten, andere dan de gemeente en dat die autoriteiten over bepaalde specifieke middelen beschikken, met name wettelijke middelen, waardoor zij kunnen handelen en fraudegevallen kunnen bestrijden.
9. De aanvrager geeft toe dat hij geenszins van plan is om aan de gemeenten andere opdrachten toe te kennen en dat de voorgenomen wijzigingen enkel betrekking hebben op het houden van de bevolkingsregisters. Op dit punt staat de Commissie achter de wens van de aanvrager om de autoriteiten, belast met de strijd tegen sociale en/of fiscale fraude toegang te verlenen tot de exacte gegevens die de gemeenten correct hebben bijgewerkt in hun hoedanigheid van verantwoordelijke voor de verwerking van de informatiegegevens betreffende de hoofdverblijfplaats, overeenkomstig artikel 4, §1, 4de lid van de wet van 8 december 1992 tot

bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

10. Aangaande het onderzoek van de bepalingen zelf, zal de Commissie zich in dit advies beperken tot de artikelen die een aandachtspunt vereisen.
11. De Commissie verwijst voor het overige naar het Verslag aan de Koning dat meer gedetailleerd is en dat in het corpus van dit advies geen herhaling behoeft.

Verplichte aangifte van de hoofdverblijfplaats

12. Het bestaande artikel 7 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 die niet gewijzigd zal worden, bepaalt:

"§1. Iedereen die zijn hoofdverblijfplaats wil vestigen in een gemeente van het Rijk of deze wil overbrengen naar een andere gemeente van het Rijk moet dit aangeven aan het gemeentebestuur van de gemeente waar hij zich komt vestigen. Als de hoofdverblijfplaats overgebracht wordt binnen dezelfde gemeente of naar het buitenland gebeurt de aangifte in de gemeente waar de persoon ingeschreven is"

§ 2. De veranderingen van hoofdverblijfplaats van de personen vermeld in artikel 1, tweede lid, worden aan de betrokken gemeenten medegedeeld door tussenkomst van de Europese Gemeenschappen.

§ 3. Wanneer een niet-ontvoogde minderjarige de verblijfplaats van zijn ouders voor het eerst verlaat om zijn hoofdverblijfplaats elders te vestigen, moet hij bij zijn aangifte vergezeld worden door de of één van de personen die het gezag over hem uitoefenen. Bij een latere verandering van verblijfplaats van deze minderjarige brengt de nieuwe gemeente van inschrijving deze personen daarvan op de hoogte.

§ 4. De aangifte bedoeld in § 1 moet binnen acht werkdagen gebeuren nadat de nieuwe woning effectief betrokken werd, of ten laatste de dag voor het vertrek bij overbrenging van de hoofdverblijfplaats naar een ander land. Deze aangifte wordt gedaan door de referentiepersoon van het gezin wanneer het het hele gezin betreft.

§ 5. Het onderzoek van de reële verblijfplaats van een persoon die zijn hoofdverblijfplaats in een gemeente van het Rijk vestigt of die in België van verblijfplaats verandert wordt uitgevoerd door de lokale overheid binnen acht werkdagen na de in § 1 bedoelde aangifte. Na afloop van dit

onderzoek en binnen twintig dagen na de datum van aangifte, vermeld in § 1, geeft de gemeentelijke overheid er aan de gemeente van de vorige verblijfplaats ofwel kennis van dat de betrokkene ingeschreven is in de registers, ofwel dat zijn aanvraag tot inschrijving afgewezen is.

§ 6. Als er reden is tot inschrijving in een nieuwe gemeente bezorgt de gemeente van de vorige verblijfplaats, binnen acht werkdagen na de ontvangst van de in § 5 bedoelde betekening, het dossier van de betrokken persoon.

§ 7. Iedereen die het voorwerp uitmaakt van een inschrijving wordt verzocht zich onverwijld aan te melden bij het gemeentebestuur, inzonderheid om de identiteitskaart bedoeld in de wet van 19 juli 1991 of het document dat geldt als bewijs van inschrijving in de registers te laten aanvullen of vervangen.

§ 8. De gemotiveerde beslissing tot niet-inschrijving wordt ter kennis gebracht van de betrokkene. »

13. Deze bepaling verplicht dus iedere persoon om zijn aankomst in een gemeente te melden wanneer hij zich er zijn hoofdverblijfplaats vestigt en zijn vertrek naar een andere gemeente als hij daar zijn hoofdverblijfplaats van maakt.

14. Tijdens het installeren volstaat deze aangifte evenwel niet om een inschrijving te verkrijgen in het bevolkingsregister. Deze hoofdverblijfplaats moet immers overeenstemmen met een realiteit en deze realiteit moet geverifieerd kunnen worden.

15. Daarom bepaalt het bestaande artikel 16 van het koninklijk besluit 1992:

" § 1. De bepaling van de hoofdverblijfplaats is gebaseerd op een feitelijke situatie, dat wil zeggen de vaststelling van een effectief verblijf in een gemeente gedurende het grootste deel van het jaar. Deze vaststelling gebeurt op basis van verschillende elementen, met name de plaats waarheen de betrokkene gaat na zijn beroepsbezigheden, de plaats waar de kinderen naar school gaan, de arbeidsplaats, het energieverbruik en de telefoonkosten, het gewone verblijf van de echtgenoot of van andere leden van het huishouden.

§ 2. Er mag geen enkele inschrijving als hoofdverblijfplaats geweigerd worden omwille van de veiligheid, de gezondheid, het urbanisme of de ruimtelijke ordening.

Ieder gezin dat om zijn inschrijving verzoekt in een gebouw, waar permanente bewoning niet is toegelaten om reden van de veiligheid, de gezondheid, het urbanisme of de ruimtelijke ordening,

wordt echter voorlopig ingeschreven voor een periode van maximum drie jaar. De inschrijving in de registers wordt definitief indien de bevoegde gemeentelijke overheid binnen drie maanden na de aanvraag de administratieve of gerechtelijke procedure, waarin door of krachtens de wet is voorzien, niet heeft ingezet om een einde te maken aan de aldus geschapen onregelmatige toestand. Onverminderd het vorige lid neemt de inschrijving een einde zodra het gezin de plaats heeft verlaten. De inschrijving wordt definitief indien de gerechtelijke of administratieve overheid binnen drie jaar na de inschrijving niet de beslissingen en de maatregelen heeft genomen om aan de betwiste toestand een einde te stellen.

§ 3. Zo volstaat het ook niet dat iemand enkel de bedoeling uit om zijn hoofdverblijfplaats op een gegeven plaats te vestigen om voor het betrokken gemeentebestuur de inschrijving als hoofdverblijfplaats te rechtvaardigen".

16. Artikel 7 van het ontwerp van KB verduidelijkt, voor de lezing van § 2 van artikel 16 maar ook andere bepalingen van het koninklijk besluit die verwijzen "naar het gezin" (zie het voormelde artikel 7): "*Met huishouden of gezin bedoelt men het feit van samen te leven, met name een unieke woonplaats delen, zonder rekening te houden met de familiale, gevoelsmatige, financiële, sociale of economische banden. Hiervoor moeten de wooninrichting in overwegende mate, evenals de facturatie van het water- en energieverbruik en van de telecommunicatiediensten in aanmerking genomen worden*". Op die manier is artikel 7 de uitvoering van artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters dat bepaalt dat de Koning de aanvullende regels vaststelt voor het bepalen van het hoofdverblijf en het referentieadres.
17. Door artikel 7, §3 van het KB van 16 juli 1992 te wijzigen, wordt tevens duidelijk dat "het niet volstaat dat iemand enkel de bedoeling uit om zijn hoofdverblijfplaats op een gegeven plaats te vestigen of een eigendomstitel of een huur- of wooncontract voorlegt". Daarom benadrukt de aanvrager dat een onderzoek ter plaatse noodzakelijk is omdat daardoor het daadwerkelijk verblijf kan worden vastgesteld, wat tegemoetkomt aan het gerechtvaardigd doel, namelijk het bestrijden van fictieve verblijfsadressen voor sociale of fiscale fraude.
18. Het onderzoek is omkaderd door artikel 11 van het ontwerp dat het artikel 21 wijzigt van het KB van 16 juli 1992. Artikel 11 van het ontwerp van koninklijk besluit wijzigt artikel 21 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 dat bepaalt: "*Minister van Binnenlandse Zaken wijst de ambtenaren aan die gemachtigd zijn om ter plaatse onderzoek uit te voeren in verband met de moeilijkheden en betwistingen betreffende de bepaling van de hoofdverblijfplaats en betreffende de maatregelen tot ambtshalve afvoering en inschrijving bedoeld in de artikelen 8 en 9. De lokale overheden moeten bijstand verlenen aan deze ambtenaren om de vervulling*

van hun taak te vergemakkelijken. De besturen die over inlichtingen beschikken die van nut zijn voor het onderzoek, zijn gehouden deze te bezorgen aan de in het eerste lid aangewezen personen. »

19. Artikel 11 verduidelijkt dat de gemeentelijke overheden voor de verificatie van het energieverbruik en de telefoonkosten, zich mogen wenden tot de leveranciers van die diensten, die ertoe gehouden zijn het overzicht van het verbruik te bezorgen, meer bepaald het overzicht van het water- en energieverbruik en/of het overzicht van het gebruik van telecomdiensten.
20. De Commissie meent dat dergelijke verificaties aanvaardbaar zijn in het licht van de wet van 8 december 1992 maar dat vooraleer ze uit te voeren de voorkeur moet worden gegeven aan minder intrusieve middelen. In het tegenovergestelde geval, zou de proportionaliteit van de verwerking van die gegevens in het gedrang kunnen komen. Bijgevolg mag het verzamelen van het verbruik pas gebeuren op voorwaarde dat men er niet in geslaagd is bezoeken ter plaatse af te leggen en er op de oproepingsbrieven niet werd gereageerd. Daarnaast dringt de Commissie erop aan dat de aanwending van gegevens inzake telefoonverbruik via de verbruiksoverzichten beperkt wordt tot de kosten, als omschreven in het Verslag aan de Koning en dus zonder dat er geolocatiegegevens aan de de gemeentebesturen worden verstrekt. Er wordt aanbevolen om de tekst van het ontwerpartikel 11 in die zin aan te passen.

De afvoering van ambtswege

21. Artikel 8 van het KB van 16 juli 1992 voorziet in de mogelijkheid voor de gemeenten om een persoon van ambtswege af te voeren uit de bevolkingsregisters die zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd in een andere gemeente van het land of in het buitenland zonder daarvan aangifte te doen volgens de in artikel 7 voorgeschreven vorm en termijn. Voor een betere omkadering van die procedure, voorziet het ontwerp in artikel 2 in een aanvulling van het bestaande 2de lid van artikel 8 door er een termijn van 6 maanden aan toe te voegen, na afloop waarvan en op basis van een verslag van het onderzoek van de ambtenaar van de burgerlijke stand, het College van Burgemeester en schepenen de betrokken persoon van ambtswege kunnen schrappen.
22. Dit nader omschreven kader maakt het ook mogelijk om deel te nemen aan de strijd tegen de sociale en/of fiscale fraude, door de overheden belast met die bevoegdheden, te laten beschikken over die kwalitatieve en bijgewerkte informatie en volgens de uitleg van de aanvrager, ook deel te nemen aan de strijd tegen terroristische handelingen omdat hiermee

heel concreet alle personen die zich op het grondgebied van het land bevinden, gelokaliseerd kunnen worden.

23. De Commissie merkt op dat het ontwerp voorziet in twee gevallen waarin de gemeente de inschrijving in de registers van ambtswege kan afvoeren. Zoals hierboven vermeld is het eerste geval al gekend in het bestaande artikel 8 van het KB van 16 juli 1992 dat nog versterkt wordt door artikel 2 van het ontwerp. Het tweede is bepaald in artikel 8 van het ontwerp dat een grondige wijziging is van artikel 18 van het KB van 16 juli 1992 dat de tijdelijke afwezigheden omkadert. Dit tweede geval van afvoering komt ter sprake onder het punt dat gewijd is aan het stelsel van tijdelijke afwezigheid (consideransen 34 tot 45).

24. Vandaag bepaalt artikel 8 van het koninklijk besluit:

« Art. 8. Het gemeentebestuur spoort de personen op die zonder aangifte te doen in de vorm en binnen de termijn die in artikel 7 voorgeschreven wordt, hun hoofdverblijfplaats in een andere gemeente van het Rijk of in het buitenland hebben gevestigd.

Als het onmogelijk blijkt de nieuwe hoofdverblijfplaats op te sporen gelast het college van burgemeester en schepenen de afvoering van ambtswege uit de registers op basis van een verslag van het onderzoek van de ambtenaar van de burgerlijke stand, waarin hij vaststelt dat het onmogelijk is de nieuwe hoofdverblijfplaats te bepalen.

Als bij het onderzoek blijkt dat de betrokken persoon zich in het buitenland gevestigd heeft voert het college van burgemeester en schepenen hem van ambtswege af van het bevolkingsregister, tenzij hij zich bevindt in één van de gevallen van tijdelijke afwezigheid bedoeld in artikel 18, eerste lid.

De beslissingen tot afvoering van ambtswege bedoeld in het tweede en derde lid nemen aanvang op de datum van de beslissing van het college.

Als uit het onderzoek blijkt dat de betrokken persoon zijn hoofdverblijf gevestigd heeft in een andere gemeente van het Rijk wordt het bestuur van deze gemeente ervan op de hoogte gebracht. »

25. Er is dus reeds voorzien in een onderzoek door de gemeentelijke overheden om de realiteit na te gaan van een verblijfplaats en anderzijds, een afvoering van ambtswege voor de persoon die zich in het buitenland heeft gevestigd en voor deze die de gemeente heeft verlaten van wie de nieuwe verblijfplaats onbekend is.
26. Het ontwerp wil het volgende toevoegen: "De afvoering van ambtswege wordt automatisch gelast door het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege, wanneer er vastgesteld wordt, op basis van het verslag van het onderzoek van de ambtenaar van de burgerlijke stand, dat de persoon sinds minstens **6 maanden onvindbaar is** ».

27. Door er een termijn van 6 maanden aan de bestaande bepaling toe te voegen, biedt het ontwerp een garantie aan de burgers tegen willekeur en verschillende aanpak door de gemeentelijke overheden. De Commissie heeft geen commentaar bij deze precisering.
28. De Commissie merkt bovendien op dat in het Verslag aan de Koning een verduidelijking is aangebracht die in de ontwerptekst lijkt overgeslagen te zijn, meer bepaald het feit dat de "**opgespoorde**" persoon onvindbaar is. Deze precisering is des te belangrijker in de bijzondere context van personen die potentieel betrokken zijn bij aanslagen of bij de voorbereiding ervan en dus daarom gezocht worden - hetgeen overigens de basis vormt van de wijziging als voorgesteld door de aanvrager. De Commissie verzoekt de wetgever dus om die precisering in de tekst van artikel 2 van het ontwerpbesluit toe te voegen.

De tijdelijke afwezigheid

29. Het gebeurt dat personen tijdelijk afwezig zijn en om een of andere reden in het buitenland vertoeven. In dit geval bepaalt artikel 17 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 uitdrukkelijk dat de tijdelijke afwezige zijn verblijfplaats behoudt in de gemeente van hoofdverblijfplaats en ingeschreven staat in het bevolkingsregister.

30. Vandaag somt artikel 18 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 de precieze gevallen op waarin een persoon wordt beschouwd als tijdelijk afwezig en waarin een persoon niet langer beschouwd wordt als daadwerkelijk verblijvend in de gemeente waarin hij is ingeschreven. Zo:

« worden als tijdelijk afwezig beschouwd, evenals, in voorkomend geval de leden van hun gezin:

1° personen die verblijven in verpleeginrichtingen en andere openbare en private instellingen die zieken opvangen, rusthuizen, rust- en verzorgingstehuizen, ziekenhuizen of gedeelten van ziekenhuizen gelijkgesteld met rust- en verzorgingstehuizen, psychiatrische instellingen; bejaarde personen die geplaatst werden bij particulieren door een publiek- of privaatrechtelijke instelling of door een particulier, die nog een gezin of een haardstede hebben in hun gemeente van oorsprong of die zich laten inschrijven op het adres van een onthaalgezin; ze kunnen echter altijd vragen om ingeschreven te worden in de gemeente waar ze effectief verblijven;

2° personen die minder dan een jaar afwezig zijn voor studie- of zakenreizen of reizen in verband met hun gezondheid of voor de toerisme of vakantieverblijf buiten de gemeente van inschrijving;

3° personen die omwille van beroepsredenen gedurende maximum een jaar bepaald werk of een bepaalde opdracht uitvoeren in een andere gemeente van het Rijk of in het buitenland;

4° personen die omwille van studieredenen buiten de verblijfplaats verblijven van het gezin waartoe zij behoren;

5° personen die opgesloten zijn in strafinrichtingen en inrichtingen voor sociaal verweer;

6° militair personeel en burgerpersoneel van de Belgische strijdkrachten in het buitenland militairen die in het buitenland gedetacheerd zijn bij hetzij internationale of supranationale organismen, hetzij bij een militaire basis in het buitenland;

6°bis de personeelsleden van de federale politie die afwezig zijn uit het Koninkrijk voor meer dan een jaar, die ofwel het militaire personeel en burgerpersoneel van de Belgische strijdkrachten in het buitenland begeleiden, ofwel een specifieke opdracht vervullen in het buitenland;

7° dienstplichtigen onder de wapens en de gewetensbezwaarden voor de duur van hun dienst, de dienstplichtigen die vrijstelling van militaire dienst genieten krachtens artikel 16 van de op 30 april 1962 gecoördineerde dienstplichtwetten gedurende hun coöperatieopdracht;

8° tenzij ze uitdrukkelijk vragen afgevoerd te worden uit het bevolkingsregister van de gemeente, de federale, gewestelijke en gemeenschapsambtenaren die een functie opnemen op een Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland, op voorwaarde dat zij een hiërarchische band hebben met het posthoofd en dat zij ingeschreven worden op de diplomatieke lijst van de voornoemde vertegenwoordiging;

9° tenzij ze uitdrukkelijk vragen afgevoerd te worden uit het bevolkingsregister van de gemeente, de personen die op coöperatieopdracht gestuurd worden door verenigingen die erkend zijn door de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, voor de duur van hun coöperatieopdracht.

10° de personen waarvan de verdwijning sinds zes maanden of langer gesignaleerd werd aan de lokale of federale politie en dit zonder afbreuk te doen aan de bepalingen met betrekking tot de afwezigen in titel IV van het burgerlijk wetboek. De tijdelijke afwezigheid eindigt met de terugkeer van de verdwenen persoon of met de vaststelling van zijn overlijden.

Worden niet beschouwd als tijdelijk afwezig en worden ingeschreven in de registers waar ze hun effectieve verblijfplaats hebben of de gemeente waar de instelling waar ze verblijven gevestigd is :

1° de personen bedoeld in het eerste lid, 1°, die geen gezin of haardstede meer hebben in hun gemeente van oorsprong en die zich niet laten inschrijven op het adres van

een onthaalgezin; deze inschrijving heeft automatisch plaats na een verblijf van één jaar in één van de instellingen die aangehaald worden in het eerste lid, 1°;

2° dienstplichtigen onder de wapens en dienstdoende gewetensbezwaarden die niet meer ten laste zijn van hun familie, beroepsvrijwilligers, vrijwilligers van alle categorieën en leden van de federale politie voor zover ze elders geen gezin noch haardstede meer hebben;

3° gevonden of verlaten kinderen, aan pleegouders toevertrouwde wezen, die geplaatst zijn in een verblijfsinstelling of in een home voor kinderen en kinderen die bij een particulier geplaatst zijn met toepassing van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming;

4° de personen bedoeld in het eerste lid, 4°, die geen gezin noch haardstede meer hebben en die niet meer ten laste zijn van hun familie;

5° de personen bedoeld in het eerste lid, 5°, die geen gezin noch haardstede meer hebben; de inschrijving van deze personen op het adres van de instelling kan slechts gebeuren met de toestemming van het hoofd van deze instelling. »

31. Die bepaling geeft geen algemene definitie van de tijdelijke afwezigheid. Ze voorziet immers in geen enkele verplichte aangifte van tijdelijke afwezigheid bij de gemeente en a fortiori in geen enkele sanctie als er geen aangifte wordt gedaan.
32. Artikel 8 van het ontwerp neemt een opsomming op van de gevallen van tijdelijke afwezigheid maar daarnaast, introduceert het een algemene definitie van de tijdelijke afwezigheid, meer bepaald: *"het feit van niet effectief te verblijven op zijn hoofdverblijfplaats tijdens een bepaalde periode, waarbij er voldoende belangen behouden worden die aantonen dat de reïntegratie in de hoofdverblijfplaats op elk moment mogelijk is ».*
33. Met "voldoende belangen" als hierboven bedoeld, moet worden begrepen het feit te beschikken over een woning, hetzij een onbewoonde woning hetzij een woning bewoond door een gezinslid. (artikel 8 §1 van het ontwerp KB).
34. Bovendien introduceert het 2de lid van artikel 8 een aangifteplicht en een sanctie:
« Elke tijdelijke afwezigheid van meer dan drie maanden moet persoonlijk aangegeven worden aan het gemeentebestuur van de gemeente van hoofdverblijfplaats, aan de hand van het ad hoc formulier.
De minister die bevoegd is voor Binnenlandse Zaken bepaalt het model van het aangifteformulier van tijdelijke afwezigheid, evenals de vermeldingen die erop moeten staan. Het in paragraaf 1 bedoelde adres van de hoofdverblijfplaats moet bij die informatiegegevens opgenomen worden. Indien vastgesteld wordt dat de tijdelijke afwezigheid sinds minstens zes

maanden niet werd aangegeven, gaat de gemeente over tot de afvoering, op basis van een verslag van het onderzoek van de ambtenaar van de burgerlijke stand. (...) ».

35. De aanvrager rechtvaardigt deze aangifteplicht en de sanctie van een afvoering van ambtswege, met te stellen dat de tijdelijke afwezigheid een afwijking zou zijn van het algemene principe - die de inschrijving blijkt te zijn op het adres van zijn hoofdverblijfplaats - zodat het zoals bij elke uitzondering op een algemeen principe, het raadzaam is om zo goed mogelijk de toepassingsvoorwaarden en -modaliteiten af te bakenen.
36. Volgens hem is de aangifteverplichting van een tijdelijke afwezigheid van meer dan drie maanden een bepaling in het voordeel van de burger.
37. Hij voegt daar aan toe dat de gemeentebesturen niet in staat zijn te bepalen wie van zijn inwoners tijdelijk vertrokken zijn naar hun tweede verblijfplaats, en wie vertrokken is voor meer dan drie maanden voor persoonlijke/familiale redenen en tot slot wie definitief vertrokken is om zich in het buitenland te vestigen en dat alleen de betrokkene zelf de gemeente kan verwittigen van het tijdelijke karakter van zijn afwezigheid. Ook deze maatregel is bedoeld om het werkt van de gemeenten te vergemakkelijken.
38. Tot slot vermeldt de aanvrager in zijn Verslag aan de Koning dat de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters uitdrukkelijk stelt "*dat de burgers ingeschreven worden in de bevolkingsregisters op de plaats waar zij het grootste deel van de tijd effectief verblijven, behalve als zij er tijdelijk afwezig zijn* ».
39. Artikel 1 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters bepaalt expliciet: "In elke gemeente worden gehouden : 1° bevolkingsregisters waarin ingeschreven worden op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben, **ongeacht of zij er aanwezig dan wel tijdelijk afwezig zijn**, de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven, die gemachtigd zijn zich er te vestigen, of die om een andere reden ingeschreven worden overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met uitzondering van de vreemdelingen die zijn ingeschreven in het in 2° bedoelde register evenals de personen bedoeld in artikel 2bis van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen".
40. Bij lezing van die bepaling, ziet de Commissie de tijdelijke afwezigheid niet als een uitzondering of een afwijking van een algemeen principe. Het is net zoals de hoofdverblijfplaats een

feitelijke toestand die in principe de inschrijving op het verblijfsadres niet beïnvloedt omdat, zoals het bestaande artikel 17 van het koninklijk besluit - waarvan de wijziging niet in overweging is genomen - bepaalt dat de hoofdverblijfplaats niet wordt gewijzigd bij een tijdelijke afwezigheid.

41. Daarom lijkt het argument met betrekking tot de noodzaak om een afwijking op een algemeen principe strik te omkaderen irrelevant.
42. Aangaande de gemeentebesturen die in staat moeten zijn om een tijdelijke afwezigheid te onderscheiden van een definitief vertrek, herinnert de Commissie eraan dat volgens het bestaande artikel 7 van het koninklijk besluit, iedereen die zijn hoofdverblijfplaats wil vestigen in een gemeente van het Rijk of deze wil overbrengen naar een andere gemeente van het Rijk dit moet aangeven aan het gemeentebestuur van de gemeente waar hij zich komt vestigen. Bovendien bepaalt het nieuwe artikel 8 reeds het geval van afvoering van ambtswege van de persoon die gedurende meer dan 6 maanden onvindbaar is, ingevolge een onderzoeker van de gemeentediensten. Daarom is de eis dat iedere burger zijn tijdelijke afwezigheid van meer dan drie maanden moet aangeven via een formulier ad hoc bij hun gemeente een verwerking van persoonsgegevens die duidelijk disproportioneel is ten aanzien van de privacy, en zelfs het vrije verkeer.
43. Om daarnaast die verplichting te laten samenvallen met een afvoeringsmaatregel van ambtswege wanneer gedurende zes maanden of meer daarvan geen aangifte werd gedaan, wordt deze disproportionaliteit nog zwaarder, uitgaande van de nagestreefde doeleinden en dit in het nadeel van de burger en niet in zijn voordeel zoals de aanvrager het stelt.
44. Daarentegen, juist omdat rekening wordt gehouden met het onderzoek en de afvoering van ambtswege voor alle gezochte en onvindbare personen (zie hierboven, nr. 26 en 28), is het wenselijk om voor de personen die voorlopig afwezig zijn voor meer dan drie maanden en zulks wensen een aangifte te organiseren van voorlopige afwezigheid bij de gemeente en ervoor te zorgen dat zij in die gevallen het voorwerp niet zullen uitmaken van een onderzoek of schrapping.
45. Daarom is het even noodzakelijk dat de gemeenten hierover heldere informatie geven aan de personen die op hun grondgebied verblijven door duidelijk de mogelijke gevolgen te vermelden van een niet aangegeven afwezigheid die mogelijk kan leiden tot een onderzoek en een afvoering van ambtswege.

Registers van fiches

46. Het bestaande artikel 15 bepaalt:

« Art. 15. De Minister van Binnenlandse Zaken bepaalt de vorm van de fiches die de registers vormen. Het feit dat een gemeente een beroep doet op de dienst van het Rijksregister of op een erkend informatiecentrum, ontslaat haar geenszins van de verplichting om de registers bij te houden. Op gemotiveerde aanvraag van een gemeente kan de Minister van Binnenlandse Zaken deze laatste vrijstellen van het materieel houden van de in het eerste lid bedoelde fiches, op voorwaarde dat de gebruikte informaticamiddelen een onmiddellijke raadpleging en bijwerking van de gegevens mogelijk maken en een voldoende veiligheid waarborgen tegen elke vernietiging of beschadiging van gegevens. »

47. Artikel 6 van het ontwerp stelt voor dit te vervangen door dit: *"De gemeenten werken de registers bij in de vorm van individuele fiches. De gemeenten zijn vrijgesteld van het materieel houden, met name op papier, van de fiches die de registers vormen, vanaf het moment dat zij informaticamiddelen gebruiken die de onmiddellijke raadpleging en bijwerking van de gegevens mogelijk maken, waarbij een voldoende veiligheid gewaarborgd wordt tegen elke vernietiging of beschadiging van de gegevens en »*

48. Het Verslag aan de Koning benadrukt dat het de gemeenten moeite kost om vrijstelling aan te vragen voor het materieel houden van fiches wat ingaat tegen de principes inzake e-government en administratieve vereenvoudiging.

49. Het nieuwe artikel 15 heeft niet de bedoeling om de fiches te vernietigen maar wel om de aanvraagprocedure voor vrijstelling voor het materieel bijhouden van de bevolkingsfiches op te heffen en dit, zoals hierboven gezegd, in het kader van administratieve vereenvoudiging.

50. De voorwaarde om van de vrijstelling te kunnen genieten, is te beschikken over en kunnen inzetten van informaticamiddelen die een onmiddellijke raadpleging en bijwerking van de gegevens mogelijk maken en voldoende veiligheid waarborgen tegen elke vernietiging of beschadiging van gegevens alsook een continue werking van de bevolkingsdienst.

51. Het Verslag aan de Koning herinnert eraan dat de gemeenten evenwel moeten voldoen aan de hiernavolgende voorwaarden die garant staan voor de beveiliging van gegevens:

- beschikken over informaticamiddelen die een onmiddellijke raadpleging en bijwerking van de gegevens mogelijk maken en een voldoende veiligheid waarborgen tegen elke

vernietiging of beschadiging van gegevens, alsook een continue werking van de bevolkingsdienst, zelfs in geval van een technisch incident,

- indien de gemeente een lokaal bestand heeft, moeten de gegevens bijgewerkt worden via het binair dossier of het integraal XML-dossier van het Rijksregister doorgestuurd via de webservices,
- een veiligheidsconsulent aangewezen hebben en beschikken over een informatiebeveiligingsbeleid overeenkomstig artikel 10 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

52. Het Verslag voegt daar nog aan toe dat de veiligheidsconsulent er zich moet van vergewissen dat voldaan wordt aan de veiligheids- en optimalisatievoorwaarden voor de dagelijkse werking van de bevolkingsregisters en dat het dientengevolge niet langer nodig is om de bevolkingsfiches materieel bij te houden. Ook zullen de Bevolkingsinspecteurs van de FOD Binnenlandse Zaken tijdens hun inspecties van de registers, bijzonder aandacht besteden aan de naleving van deze voorwaarden.

53. Het herhalen van die voorwaarden is belangrijk en ook de Commissie wil hierop de nadruk leggen.

Het geval overlijden voor de identiteitskaart

54. Het Verslag aan de Koning vermeldt dat ondanks de vanzelfsprekendheid bij een overlijden, in de praktijk werd vastgesteld dat een aantal identiteitskaarten van overleden personen nog actief was.

55. De aanvrager herhaalt dat in een context van fraudebestrijding dit niet toegelaten kan worden.

56. Artikel 16 herhaalt dus formeel dat wanneer een houder van een identiteitskaart overlijdt, de kaart vernietigd wordt en de desbetreffende elektronische functies ingetrokken worden zodra de overlijdensakte opgesteld is.

57. De Commissie gaat akkoord met de inspanningen van de wetgever met betrekking tot de privacywet en haar proportionaliteitsbeginsel.

OM DEZE REDENEN,,

brengt de Commissie, op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de opmerkingen in dit advies, hoofdzakelijk onder randnummer 29, een gunstig advies uit over het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, het koninklijk besluit van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten, het koninklijk besluit van 5 juni 2004 tot vaststelling van het stelsel van de rechten tot inzage en verbetering van de gegevens die op elektronische wijze opgeslagen zijn op de identiteitskaart en van de informatiegegevens die zijn opgenomen in de bevolkingsregisters of in het Rijksregister van de natuurlijke personen en het koninklijk besluit van 6 januari 2006 tot bepaling van de informatietypes, verbonden met de informatiegegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1963 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

De Administrateur f.f.,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere