

Overheid

Het Rijksregister

Toen in de jaren '70 de discussie over de privacy en databanken aan de orde kwam was dit mede te wijten aan het feit dat het Rijksregister in 1968 reeds was opgericht¹ en dat hiervoor elk wettelijk kader ontbrak. Daarnaast moest men constateren dat de ons omringende landen aangepaste wetgevingen uitwerkten en dat de informatica niet alleen bij de overheid maar ook in de privé-sector gestadig uitbreiding nam.

Bij de parlementairen die zich met deze aangelegenheid bezig hielden was, over de politieke partijgrenzen heen, de consensus gegroeid dat over het Rijksregister niet kon worden gelegifereerd zolang er geen aangepaste en doelmatige wetgeving tot stand kwam die ook de andere aspecten van de privacy en informatica regelde.

Het lot van de vele ontwerpen en voorstellen is ondertussen gekend. Toen men anno 1982 constateerde dat het Rijksregister reeds volop in werking was (515 van de 589 Belgische gemeenten waren toen bij het Rijksregister aangesloten terwijl volgens de Minister van Justitie himself zowat 9.200.000 natuurlijke personen en 150.000 rechtspersonen waren geregistreerd) kon men dan ook niet anders meer dan de werkelijkheid een wettelijk kader te geven. Wanneer volksvertegenwoordiger Luc VANDEN BOSSCHE op 18 maart 1982 in de Kamer een wetsvoorstel betreffende het Rijksregister indiende, kon de Minister van Justitie GOL niet anders dan het reeds in voorbereiding zijnde wetsontwerp neerleggen. Dit gebeurde op 22 juni 1982 en op 20 januari 1983 werd het ontwerp, na door de Senaatscommissie voor Binnenlandse Aangelegenheden bijgewerkt te zijn, aangenomen. Hoewel in de Kamer op het ontwerp door A. DE BEUL, J.B. DELHAYE en L. VANDEN BOSSCHE een vijftal amendementen werden ingediend, werd dit ontwerp door de Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken op 12 juli 1982 ongewijzigd goedgekeurd. Het Parlement volgde en in het *Belgisch Staatsblad* van 21 april 1984 verscheen dan 'de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen'.

De wet

1. Het Rijksregister wordt omschreven als een systeem van informatieverwerking dat instaat voor de opname, de memorisatie en de mededeling van informatie betreffende de identiteit van natuurlijke personen. In de Memorie van Toelichting wordt het begrip identificatieinformatie nader omschreven: het gaat om gegevens die de persoon nauwkeurig 'identificeren' en 'situeren'. Deze zijn: de naam en voornamen, de geboorteplaats en -datum, het geslacht, de nationaliteit, de hoofdverblijfplaats, de plaats en datum van overlijden, het beroep, de burgerlijke staat en samenstelling van het gezin.

Men had oorspronkelijk de bedoeling 17 gegevens in het Rijksregister te stoppen, maar daarvan werd afgeweken 'omwille van de privacy'.

De acht inlichtingen die niet in het ontwerp werden opgenomen zijn: de plaats van herkomst in het buitenland, de afstamming, de pensioengegevens, de identiteitsbewijzen, de bewijzen van nationale erkentelijkheid, de electorale inlichtingen, de militietoestand, het rijbewijs en inlichtingen die specifiek betrekking hebben op de vreemdelingen.

Toch werd het, bij amendement, de gemeenten mogelijk

gemaakt de niet-opgenomen gegevens te laten registreren. Op verzoek van een gemeentebestuur kan immers (alle) 'andere informatie' in het Rijksregister worden opgenomen. Die 'andere informatie' mag evenwel enkel meegegeeld worden aan de overheid die ze verstrekt heeft. Verder bepaalt het ontwerp dat ieder persoon bij zijn eerste inschrijving in het Rijksregister een identificatienummer krijgt en dat de informatiegegevens bewaard worden gedurende dertig jaar na het overlijden van de persoon op wie ze betrekking hebben.

2. De informatiebronnen voor het Rijksregister zijn de bevolkings- en vreemdelingenregisters. Voor de Belgen die in het buitenland verblijven zijn dit de registers die door de diplomatieke zendingen en consulaire posten worden bijgehouden. De overheden, belast met het houden van die registers, moeten ambtshalve de limitatief opgesomde informatiegegevens en de wijzigingen ervan aan het Rijksregister mededelen. Zij zijn verantwoordelijk voor de juistheid van de meegegeelde informatie.

3. Het Rijksregister is toegankelijk na K.B., voor de openbare overheden, de instellingen van openbaar nut, gerechtsdeurwaarders en notarissen, in zoverre zij door een wettelijke bepaling bevoegd zijn die gegevens te kennen. De Koning kan de toegang tot de informatiegegevens van de databank uitbreiden tot andere instellingen van Belgische recht die opdrachten van algemeen belang vervullen.

4. De Koning kan de gemeenten eveneens verplichten de informatiegegevens die de openbare overheden en de instellingen van openbaar nut krachtens een wettelijke bepaling kunnen opvragen, via het Rijksregister te verstrekken.

5. De uitbreiding van de toegang tot het Rijksregister tot de instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen, de overdracht via het Rijksregister van andere gegevens dan deze die in de databank bewaard worden, evenals het gebruik van het identificatienummer, zijn onderworpen aan een machtiging door een bij in Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit, na advies van een controleorgaan.

6. Een mededelings- en verbeteringsrecht wordt toegekend aan elke persoon die in het Rijksregister opgenomen is. Dit recht wordt uitgeoefend in de gemeente waar de betrokkene in het bevolkingsregister is ingeschreven. (*infra*)

7. De personen die bij de informatieverwerking tussenkomen, zijn onderworpen aan het beroepsgeheim.

8. Er wordt een controlecommissie (*infra*), samengesteld uit deskundigen op het gebied van de informatica, opgericht. Die commissie dient adviezen te geven betreffende iedere aangelegenheid die betrekking heeft op de bescherming van het privé-leven in het kader van de wet op het Rijksregister en dit gelet op de evolutie en de aanwending van de technieken van geautomatiseerd informatiebeheer. Verder onderzoekt de commissie de klachten die haar in verband met de toepassing van de wet op het Rijksregister worden overgemaakt. In haar advies wijst de afdeling Wetgeving van de Raad van State erop dat de bepalingen betreffende de adviesbevoegdheid van de commissie gescheiden zouden moeten worden van haar bevoegdheid om klachten te onderzoeken. Bovendien, zo stelt de Raad van State, zou de draagwijdte van die tweede bevoegdheid in meer dan één opzicht gepreciseerd moeten worden. Zo zou onder meer moeten worden bepaald of de commissie ten aanzien van de klachten een werkelijke beslissingsmacht heeft en, zo ja, welke de aard en de gevolgen van haar beslissingen zijn. De Regering heeft het advies van de Raad van State hierin niet gevolgd.

9. Zij die het identificatienummer van het Rijksregister

zonder machtiging hebben gebruikt of voor andere doeleinden dan die waarvoor machtiging is verleend, zij die het mededelings- of verbeteringsrecht van een in het Rijksregister opgenomen persoon gehinderd hebben of die bij de informatieverwerking het beroepsgeheim geschonden hebben, zijn strafbaar met correctionele straffen.

Het is moeilijk om de werkelijke invloed van het Rijksregister op zijn waarde te schatten. Het gaat om veel meer dan een loutere modernisering van de bestaande gemeentelijke bestanden: dit moge reeds duidelijk blijken uit de strijd die gevoerd werd tussen de administratie en de politieke wereld enerzijds en de discussies rond het 'beheerrecht' van het Rijksregister. De studies van VAN BOL² en DETHIERS³ brengen daarover een schat van (onverwachte) informatie aan. En het moge des te duidelijker blijken uit het feit dat de toegang tot het Rijksregister zo angstvallig wordt beschermd. Dat kan prachtig lijken omdat de privacy zo het best wordt gevrijwaard ... wat onmiskenbaar juist is. Maar daar staat dan tegenover dat vele gegevens van het Rijksregister tot op zekere hoogte vrij toegankelijk (moeten) zijn voor elke burger. Alleen zal die burger meer moeite moeten doen dan de overheid die rechtstreeks op een informatienet is aangesloten. Moet dat wel? Waarom de overheid nog een paar lengtes voor-sprong geven op de burger? Naast het recht op privacy beschikt de burger ook over het recht op informatie. De wetgever heeft de gegevens van de burgerlijke stand en de bevolking moeilijker toegankelijk gemaakt (wet van 21 maart 1969 tot wijziging van artikel 45 B.W.) en dit ter bescherming van de privacy van deze burger⁴, maar heeft er steeds over gewaakt dat het leidende criterium om de toegang te regelen het 'belang' is. Diezelfde notie wordt niet teruggevonden in de wet op het Rijksregister. Mag privacy betekenen dat de burger steeds meer bevoegd wordt? Principieel zinvolle antwoorden geven is vrij gemakkelijk: het grote probleem ontstaat steeds weer wanneer verschillende (mensen)rechten elkaar raken of rechtstreeks met elkaar in conflict komen. Met de overheid als hond in het broze kegelspel wordt het helemaal problematisch. Met R. DE CORTE⁵ moet worden gesteld dat 'het het domein bij uitstek is voor de wetgever om de onderliggende belangen af te wegen (recht op privacy — het rechtmatig belang van derden om geïnformeerd te worden)'. Er zijn immers nog tal van wetgevende discussies op til waar het begrip privacy enerzijds en het informatierecht anderzijds in het brandpunt van de discussie zullen komen. Vermelden wij het wetsvoorstel nr. 477 tot reglementering van een openstaande betrekking, dat op 16 december in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd ingediend door G. ANSONS, het op til zijnde Koninklijk Besluit over de nieuwe identiteitskaarten en de centralisering van de persoonlijke leningen en de afbetalingsregelingen.

Ondertussen zijn een deel van de in de wet aangekondigde K.B.'s verschenen:

1. Het persoonlijk identificatienummer werd uitgewerkt in het K.B. van 3 april 1984 (B.S., 21 april 1984, 5.252).
2. Het K.B. van 3 april 1984 (B.S., 21 april 1984, 5.257) regelt de toegang van sommige Openbare Overheden tot het Rijksregister en de controle van de informaties. Het is specifiek het toegangsrecht van de gemeentes dat erin wordt uitgewerkt.
3. Een K.B. van 20 april 1984 (B.S., 1 mei 1984, 5.856) verleende de Minister van Justitie of de door hem gemachtigde ambtenaren van de dienst Vreemdelingenzaken toegang tot het Rijksregister. Verwacht wordt dat rijks-wacht, leger, de kinderbijslagkas, ziekenfondsen, controle der belastingen, dienst kijk- en luistergeld... zullen volgen.

4. Het K.B. van 24 april 1984 (B.S., 26 april 1984, 5.487) regelt de samenstelling en werkwijze van de 'Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer' terwijl bij K.B. van dezelfde datum (20 april 1984, B.S., 26 april 1984, 5.595) de leden van deze commissie werden benoemd.

5. In het *Staatsblad* van 13 juni 1984 (p. 8.689) verscheen het K.B. van 3 april 1984 'betreffende de uitoefening van het recht op toegang en verbetering door de personen ingeschreven in het Rijksregister van de natuurlijke personen'. Hierin wordt het inzage- en verbeteringsrecht van de burger uitgewerkt.

Het inzage-recht dient uitgeoefend te worden door de persoon (of zijn wettelijke vertegenwoordiger) zelf. Behalve voor de in het buitenland verblijvende Belgen (die zich tot de diplomatieke zending of consulaire post moeten wenden) dient de burger zijn inzage-recht uit te oefenen in de gemeente waar hij ingeschreven is. Dit gebeurt ofwel door persoonlijk een gedagtekende en ondertekende aanvraag in te dienen bij de bevoegde gemeentelijk dienst ofwel door een aangetekende brief, gericht aan het College van Burgemeester en Schepenen. In het eerste geval dient onmiddellijk gevolg gegeven te worden aan de aanvraag terwijl het antwoord op de aangetekende brief binnen de 7 dagen na ontvangst dient gegeven. Indien de gemeente daaraan niet kan voldoen; moet een ontvangstmelding worden gegeven aan wie persoonlijk verschijnt of worden toegestuurd binnen de 7 dagen na ontvangst van de geschreven aanvraag. Uiterlijk binnen de maand na de aanvraag dient de gemeente de aanvrager op te roepen om 'na nazicht van zijn identiteit, mededeling te bekomen van de hem betreffende informaties die in het Rijksregister van de natuurlijke personen opgenomen zijn'.

Artikel 4 luidt als volgt: 'De informaties moeten schriftelijk in een eenvoudig te begrijpen vorm medegedeeld worden. Zij moeten de totaliteit van de registraties betreffende de betrokken persoon weergeven en overeenstemmen met hun inhoud.'

Eventuele weigering van mededeling dient gemotiveerd te zijn en aan de aanvrager binnen dezelfde hogervermelde termijnen te worden betekend.

In tegenstelling tot wat bepaald wordt betreffende het 'recht op verbetering' wordt niet uitdrukkelijk gezegd dat het recht van inzage 'kosteloos' wordt uitgeoefend.

Het verbeteringsrecht kan de burger eveneens ter plekke of bij aangetekende brief uitoefenen terwijl de gemeente binnen dezelfde termijnen verbetering moet aanbrengen. Ook hier moet elke weigering worden gemotiveerd terwijl het verbeterde document moet worden afgegeven. Merkwaardig is het wel te moeten vaststellen dat de burger inzage kan nemen van alle opgeslagen gegevens in het Rijksregister, maar dat het verbeteringsrecht enkel kan worden uitgeoefend betreffende de fameuze negen vaste gegevens van het Rijksregister, terwijl dit niet geldt voor de andere informatie die 'op het verzoek van een gemeentebestuur' wordt opgenomen! Waarom niet?

Het is toch niet omdat deze gegevens enkel door en voor de gemeentes worden gebruikt dat zij daarom noodzakelijkerwijze juist zouden zijn.

Overigens had de wet zelf moeten voorzien in een snelle conflictbeslechting voor de gewone rechtbanken wanneer de burger op een weigering van de gemeente stuit die hij niet kan aannemen. Wat dan? De burger kan de 'Raadgevende Commissie' verwittigen (die dan een onderzoek kan voeren), maar zelf kan hij enkel, bij gemis aan georganiseerd beroep, naar de Raad van State trekken...

Volledigheidshalve dient nog melding gemaakt te worden van het K.B. nr. 141 (genomen op basis van de bijzondere machten) van 30 december 1982 'tot oprichting van een

databank betreffende de personeelsleden van de overheidssector' (B.S., 13 januari 1983, 475-481), waarin eveneens een inzage- en verbeteringsrecht is opgenomen alsook een commissie wordt geïnstalleerd. De tekstovereenkomst met de wet op het Rijksregister is wel opvallend. Hetzelfde geldt ook voor het K.B. van 20 april 1984 (B.S., 26 april 1984, 5.489), dat het recht op toegang en verbetering regelt. Hoewel: de Minister van Justitie kan, wanneer hij meent dat een door een bepaalde persoon ingediende aanvraag 'kennelijk misbruik oplevert', de behandeling van de aanvraag 6 maanden uitstellen. En dat is de gemeente niet vergund.

NOTEN

1. CLAES, J., 'Situering van het Rijksregister in het kader van een geïntegreerd gemeentelijk beheer', *De Gemeente*, 1984, (211-215), 211.
2. VAN BOL, J.-M., 'Les structures de direction de l'informatique dans les services publics', *Administration Publique*, 1980, 224.
3. DETHIERS, R., 'Autorité politique et informatique du secteur public', *Res Publica*, 1979, 535-566.
4. *Parl. Hand.*, Kamer, 1961-62, nr. 436/2, p. 4; *Parl. Hand.*, Senaat, 1966-67, nr. 358, p. 14.
5. DE CORTE, R., 'Informatie tot zekerheid', *T.P.R.*, 1983, (343-362), 348-349.

Het wetsvoorstel-Vanden Bossche tot bestraffing van discriminatie op grond van geslacht, beleving van seksuele en relationele voorkeur, burgerlijke staat en gezinsomstandigheden: een uitgangspunt voor een maatschappelijk discussie

Zeer recent heeft LUC VANDEN BOSSCHE in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsvoorstel neergelegd dat strekt tot bestrijding, in het bijzonder langs strafrechtelijke weg, van elke discriminatie gegrond op het geslacht, de beleving van seksuele en relationele voorkeur, de burgerlijke staat of de gezinsomstandigheden. In deze bijdrage wordt de inhoud van het voorstel toegelicht en worden summier enkele punten van discussie of kritiek aangegeven. Vanwege de beperktheid van de beschikbare ruimte worden mogelijke problemen en argumenten enkel aangestipt, niet in hun implicaties uitgewerkt, en worden mogelijke technische kritieken slechts aangegeven voor zover zij van substantieel belang zijn voor de betekenis en draagwijdte van de voorgestelde wet.

De beginselen van het wetsvoorstel zijn:

1. Het is verboden rechtstreeks of onrechtstreeks onderscheid te maken op grond van geslacht, beleving van seksuele en relationele voorkeur, burgerlijke staat of gezinsomstandigheden (art. 1). Om het even welke onderscheiden behandeling wordt door dit verbod gevisieerd. De kwalificatie 'rechtstreeks of onrechtstreeks' duidt er — in navolging van wat gebruikelijk is in vreemde discriminatiewetten — wellicht op dat het maken van een onderscheid op een andere dan de genoemde gronden evenmin toegelaten is, indien het aangewende criterium van onderscheid er in feite toe zou leiden een bepaalde, door het discriminatieverbod beschermde groep de toegang tot een recht, een goed of een dienst te bemoeilijken of

onmogelijk te maken. Dit vrijwel compromisloze discriminatieverbod is evenwel niet van toepassing op twee sferen van het leven waar de overheid zoveel mogelijk de handen van af dient te houden: de interne organisatie en het belijden van een godsdienst of levensbeschouwing en de persoonlijke levenssfeer (art. 2).

2. Het is verboden in het publiek op de hoger genoemde gronden aan te zetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep of leden ervan (art. 3, eerste lid). De omstandigheden opgesomd in art. 444 Sw. verlenen aan de aanzetting het publieke karakter. Het is eveneens verboden in handelsreclame een groep of leden ervan te beledigen op de genoemde gronden (art. 3, tweede lid).

Het wetsvoorstel voorziet in twee types van sancties voor de overtreding van het discriminatieverbod. Overtreders worden bedreigd met correctionele gevangenisstraffen (met een maximum van 6 maanden) en geldboetes (met een maximum van 500 fr.) (art. 5). De strafmaat is met opzet laag gehouden om te beletten dat om opportuniteitsredenen (met name het gevoel bij de parketmagistraten dat de toepassing van de wet onevenredig zware gevolgen zou hebben in verhouding tot het geschiedde kwaad) geen vervolgingen zouden worden ingesteld. Naast de straf is evenwel een zeer originele sanctie voorzien, waarvan de krachtadigheid en het gewicht nauwelijks kunnen worden overschat: de overheid kan de toelage of de vergunning, verleend aan een instelling of persoon die wegens de overtreding van het discriminatieverbod strafrechtelijk veroordeeld is, intrekken en de instelling of persoon voor de toekomst uitsluiten van het bekomen van toelagen of vergunningen (art. 6). Men merke op dat voor het nemen van deze beslissing een voorafgaand rechterlijk oordeel nodig is, maar dat de verantwoordelijkheid voor het opleggen van de sanctie in de sfeer van de politieke opportuniteit hoort: de uitvoerende, niet de rechterlijke macht neemt de beslissing tot intrekking van de vergunning of subsidiëring.

Om te waken over de naleving van de wet moet een bijzondere raad worden opgericht. De raad ontvangt klachten aangaande de overtreding van de wet, spoort, zowel op klacht als op eigen initiatief, de in de wet genoemde misdrijven op, deelt vastgestelde inbreuken mee aan het parket en heeft een algemene adviserende functie ten aanzien van de naleving van de wet en van mogelijke wetswijzigingen; hij brengt geregeld verslag aan het parlement uit over de toepassing van de wet. Ten einde deze taken te kunnen verrichten worden de leden van de raad bekleed met verregaande onderzoeksbevoegdheden; voor de vervulling van hun opdracht bezitten zij de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie. (art. 4)

In vergelijking met buitenlandse modellen is het wetsvoorstel-Vanden Bossche van een verbluffende eenvoud. De Engelse Sex Discrimination Act en titel VII van de Amerikaanse Civil Rights Act beslaan elk een klein boekdeel; het voorliggende wetsvoorstel is neergeschreven op twee-een-halve bladzijde. In Engeland en de V.S.A. zijn de ras- en geslachtsdiscriminatieverboden uitgegroeid tot een nieuwe juridische specialiteit; in een formidabele accumulatie van kwalificaties en uitzonderingen kan alleen de expert nog net de weg vinden; de symbolische kracht van de beginselen dreigt hierdoor aangetast te worden. Dit is een kwalijk kenmerk voor een wetgeving die tot doel heeft een democratiseringsproces te sturen of op zijn minst te begeleiden. Het voorstel-Vanden Bossche vermijdt dit euvel, maar vervalt in de tegengestelde kwaal: het houdt onvoldoende rekening met het problematische van het juridisch vertoog over gelijkheid en discriminatie, met de complexiteit van de sociale verhoudingen waarin een