



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

16 december 2014

ADVIES 2014-95

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot een afschrift van de historiek der inschrijvingen in het bevolkingsregister voor een pand

(CTB/2014/90)

1. Een overzicht

Via een aanvraagformulier verzoekt mevrouw Julie Lauwers, namens BVBA Leuven Building, op 13 oktober 2014 aan de stad Leuven om inzage en digitale kopie van alle stedenbouwkundige vergunningen, weigeringsbeslissingen, het overzicht kotbelastingen, de kadastrergegevens en de historiek van de inschrijvingen in het bevolkingsregister sinds 1962.

Bij brief van 24 oktober ontvangt de verzoekster een kopie van de vergunningen en weigeringsbeslissingen en een kopie van de aangifteformulieren inzake kotbelasting. Een historiek van de inschrijvingen in het bevolkingsregister werd geweigerd op grond van artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het recht op toegang tot de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister. Verder wordt verwezen naar artikel 13, 2° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Bij brief van 20 november 2014 dient mevrouw Julie Lauwers een verzoek tot heroverweging in bij de stad Leuven. Tegelijkertijd vraagt ze de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

2. De beoordeling van de aanvraag

2.1 Inleidende beschouwingen

De bevolkingsregisters sensu lato hebben betrekking op een verzameling van persoonsgegevens die de gemeenten over de bevolking in hun gemeente die er hun hoofdverblijfplaats hebben, in papieren versie moeten bijhouden, tenzij de vrijstelling werd verkregen om die digitaal bij te houden. De registers bestaan uit alfabetisch gerangschikte steekkaarten die volgens een model zijn opgesteld. Op basis van deze registers kunnen facultatief bijkomende registers worden opgesteld, zoals het woningenbestand.

De toegang tot deze registers werd door artikel 2, derde lid van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten,

de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen aan de Koning toevertrouwd. In uitvoering hiervan werden drie koninklijke besluiten uitgewerkt:

- het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister;
- het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het recht op toegang tot de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister en betreffende het recht op verbetering van deze registers
- het koninklijk besluit van 17 augustus 2013 betreffende de mededeling van informatie in het wachtregister en tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 april 1984 betreffende de toegang door sommige openbare overheden tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, alsmede betreffende het bijhouden en de controle van de informatie

Waar het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het recht van toegang voorziet in een persoonlijk recht van toegang in de vorm van een document waarop de informatiegegevens van betrokkene in bevattelijke vorm zijn opgenomen, kent het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie een mogelijkheid op informatie te verkrijgen uit de bevolkingsregisters toe op vier wijzen, namelijk via een inzage-recht, via een uittreksel of getuigschrift, via lijsten of via statistische informatie. De te verkrijgen informatie is bovendien beperkt tot de gegevens vermeld in art. 3, eerste lid van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en omvat bijgevolg niet alle in de bevolkingsregister opgenomen gegevens. Opvallend is dat beide koninklijke besluiten in principe geen inzage-recht inhouden noch een recht op het verkrijgen van een afschrift. Gemodelleerd op het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie, werd ook voor het wachtregister een gelijkaardige regeling uitgewerkt met het koninklijk besluit van 17 augustus 2013 betreffende de mededeling van informatie in het wachtregister en tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 april 1984 betreffende de toegang door sommige openbare overheden tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, alsmede betreffende het bijhouden en de controle van de informatie, dat echter niet werd aangepast door het koninklijk besluit 5

januari 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister dat bijkomende faciliteiten bevat voor genealogische, historische en andere wetenschappelijke doeleinden (*BS* 17 januari 2014).

Met deze koninklijke besluiten heeft de Koning gepoogd een evenwicht te vinden tussen de noodzaak om over bepaalde informatie over natuurlijke personen te kunnen beschikken in het maatschappelijke verkeer en bescherming te bieden aan de gerechtvaardigde bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. De bevolkingsregisters bevatten immers gegevens die nauw verbonden zijn met het privéleven van personen en sommige ervan moeten als uiterst gevoelig worden beschouwd.

2.2 Bevolkingsregisters als bestuursdocumenten

De bevolkingsregisters *sensu lato* vormen onmiskenbaar een geheel van bestuursdocumenten in de zin van artikel 32 van de Grondwet. Hoewel de grondwet zelf geen definitie bevat van het begrip bestuursdocument, mag worden aangenomen dat de definitie zoals ze terug te vinden is in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en in de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten getrouw het begrip omschrijft. Een bestuursdocument wordt in beide wetten gedefinieerd als “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt”. Om in overeenstemming te zijn met artikel 32 van de Grondwet zelf moet wel een ruime invulling worden gegeven aan het begrip “administratieve overheid”.

De koninklijke besluiten van 16 juli 1992 vinden hun juridische grondslag in artikel 2, derde alinea van de wet van 17 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen. Ook is deze delegatie is geformuleerd in zeer ruime termen, dan kan ze slechts worden uitgewerkt door artikel 32 van de Grondwet te respecteren. De bepalingen die zijn aangenomen **vóór** de

invoeging in de Grondwet van dit artikel 32 moeten worden toegepast in overeenstemming met het daarin gegarandeerde fundamentele recht.

Er moet echter worden opgemerkt dat de koninklijke besluiten van 16 juli 1992 enkele andere vormen van toegang bevatten die niet worden gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet. Artikel 32 van de grondwet en de openbaarheidswetgevingen die hieraan uitvoering geven staan dit niet in de weg.

Gezien de nauwe verbondenheid van bepaalde gegevens met de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen acht de Commissie de beperkingen die de koninklijke besluiten bevatten voor de toegang tot deze gegevens om artikel 22 van de Grondrecht te respecteren in dit geval niet onredelijk in het licht van artikel 32 van de Grondwet. De afweging die vereist is voor de gezamenlijke toepassing van artikel 22 en 32 van de Grondwet leidt er niet toe om te stellen dat het belang dat artikel 32 van de Grondwet garandeert, zwaarder weegt dan het belang dat gegarandeerd wordt door artikel 22 van de Grondwet.

2.3 De bepaling van de bevoegde wetgever voor de bevolkingsregisters

De gewesten zijn organiek bevoegd ten aanzien van de gemeenten, maar dat impliceert niet automatisch dat de materie, in casu de wet en zijn uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de bevolkingsregister ook geregionaliseerd zijn. Het geheel van het burgerlijk recht en dus ook de regels met betrekking tot de staat van persoon waarvan de domicilie deel uitmaakt zoals vertaald in de bevolkingsregisters komt toe en blijft immers toebehoren aan de federale bevoegdheid.

2.4 De toegang tot de bevolkingsregisters in het licht van de bevoegdheidsverdelende regels van artikel 32 van de Grondwet

Artikel 32 van de Grondwet bevat een bevoegdheidsverdelende regel. Deze houdt in dat elke overheid bevoegd is om op algemene wijze de openbaarheid van bestuur te regelen wat haar eigen diensten en instellingen betreft. Het komt aan iedere wetgever toe binnen zijn materiële bevoegdheid uitzonderingen te bepalen die gelden voor alle

administratieve overheden, dus ook voor andere administratieve overheden dan die welke onder de bevoegdheid van de betrokken wetgever vallen. Daarbij is die bevoegdheid aan geen andere beperking onderworpen dan dat de uitzonderingsgronden tot de materiële bevoegdheid van de betrokken overheid behoren. Er is dus niet vereist dat er tussen het bestuursdocument waarop de uitzonderingsgrond slaat en de overheid die deze uitzonderingsgrond heeft vastgesteld, nog een andere band bestaat dan dat het openbaar maken van het document de belangen van die overheid kan schaden (RvS, advies L.38.943/2/V, 5 september 2005, *Parl. St. W. Parl.*, 2005-2006, nr. 309/1, 20-21 en RvS, advies nr. 39.823/3, *Parl. St. Kamer*, 2005-2006, nr. 51.2511/001, 64-65).

Elke wetgever is bevoegd om voor de instellingen waarvoor hij de organieke regels bepaalt de procedureregels vast te leggen voor wat betreft de toegang tot bestuursdocumenten. Door de bijzonder wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen werd artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in die zin gewijzigd dat de gewesten in beginsel bevoegd zijn inzake “de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen” en bijgevolg voor het vastleggen van de procedureregels die van toepassing zijn om een beroep in te leiden tegen een negatieve beslissing genomen door een gemeentelijke administratie voor de bestuursdocumenten die in haar bezit zijn. Er kan op grond hiervan dan ook niet worden gesteld dat de wet van 12 november 1997 van toepassing is op alle bestuursdocumenten die een gemeente in het kader van de uitoefening van een bevoegdheid die door de bijzondere wetgever is gereserveerd aan de federale wetgever of een residuair karakter vertonen. Dit is slechts het geval voor zover de bevoegdheid voor de organisatie en werking van de gemeenten overgedragen aan de gewesten niet heeft plaatsgevonden, wat in het geval van de bevolkingsregister niet het geval is. Tot deze vaststelling is de Commissie trouwens al gekomen in verschillende van haar adviezen.

De Commissie kan dan ook niet anders dan vaststellen dat wat betreft die beroepsmogelijkheden, noch de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, noch de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten van toepassing zijn en dat de Commissie bijgevolg niet bevoegd is, maar wel de gewestelijke organen die bevoegd zijn in het kader van een

beroep wegens het ondervinden van moeilijkheden bij het uitoefenen van het recht van toegang op grond van artikel 32 van de Grondwet. Deze gewestelijke organen dienen wel hierbij wel de federale wetgeving die de materie van de bevolkingsregisters en hun toegang door een geïnteresseerde persoon of derden te respecteren.

Brussel, 16 december 2014.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster