



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 03/2022 van 21 januari 2022

Betreft: Advies m.b.t een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (CO-A-2021-268)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig mevrouw Marie-Hélène Descamps en heren Yves-Alexandre de Montjoye en Bart Preneel;

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, inzonderheid op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op de 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 (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Annelies Verlinden, Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, (hierna: de aanvrager) ontvangen op 09/12/2021;

brengt op 21 januari 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 09/12/2021 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot een voorontwerp van wet *tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen* (hierna: het ontwerp).
2. Zoals blijkt uit de Memorie van toelichting strekt het ontwerp ertoe een nieuw onderdeel binnen het Rijksregister te creëren, waarin een nieuwe categorie van burgers vermeld¹ – en niet ingeschreven – zal worden, namelijk de nieuwgeborenen geboren op het grondgebied van het Koninkrijk, en voor wie nog geen geboorteakte werd opgemaakt.
3. Vanaf de eerste registratie in één van de registers waaruit het Rijksregister bestaat, ongeacht of het nu gaat om een inschrijving of een vermelding, wordt automatisch een Rijksregisternummer toegekend. Het aldus toegekende nummer is definitief, behalve in de gevallen waarin het geannuleerd moet worden, hetzij omdat het opgebouwd was op basis van een fout betreffende de geboortedatum of het geslacht, hetzij in geval van wijziging van de geslachtregistratie, of indien twee nummers aan eenzelfde persoon werden toegekend.
4. Het ontwerp beoogt aldus erin te voorzien dat zo snel mogelijk een Rijksregisternummer kan worden toegekend aan nieuwgeborenen. Immers, hoewel enkel de geboorteakte aan nieuwgeborenen een echte, tegenwerpbare wettelijke identiteit levert, leert de praktijk dat er enige tijd kan zitten tussen de geboorte en de opmaak van de geboorteakte.
5. Zulks is evenwel problematisch daar een pasgeboren kind, reeds vóór de ouders de geboorte van het kind komen aangeven bij het gemeentebestuur (hetgeen aanleiding geeft tot de opmaak van de geboorteakte), al rechten en voordelen kan genieten.
6. Daartoe verduidelijkt de memorie van toelichting dat de medische gegevens van het kind moeten bijvoorbeeld bij het ter wereld komen meegedeeld worden aan verscheidene instanties betreffende de sociale zekerheid (het ziekenfonds, de kassen voor kinderbijslag, ...) en aan andere dienstverleners inzake gezondheidszorgen. Bovendien moeten statistische en socio-economische gegevens betreffende de nieuwgeborene en/of zijn/haar ouders doorgestuurd worden naar verschillende overheidsdiensten op het niveau van de gemeenschappen en op federaal niveau, onder andere naar de FOD Economie. De uitwisseling van al die informatie op basis van een unieke

¹ Een vermelding betreft de registratie van een natuurlijke persoon in één van de registers waaruit het Rijksregister bestaat, zonder dat de betrokken persoon evenwel beschikt over een bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters, het vreemdelingenregister, het wachtregister of de consulaire registers in de strikte zin van het woord.

identificator zou het mogelijk maken om de procedures gedurende de eerste levensweken van het kind tussen de diverse betrokken overheidspartners te vergemakkelijken, te optimaliseren en te harmoniseren. Door het Rijksregisternummer in voorkomend geval als uitwisselingsleutel te gebruiken, zal de kwaliteit van de gegevens verbeteren (met name door foutoorzaken zo veel mogelijk te elimineren), zal de duur van de gegevensoverdracht tussen betrokken partners beperkt kunnen worden, zal de werklast verminderen door te vermijden dat dezelfde gegevens meermaals doorgestuurd worden (zowel door de ziekenhuisverantwoordelijken als door de ambtenaar van de burgerlijke stand) en zullen de kosten voor het beheer van papieren formulieren dalen. In dat opzicht draagt het ontwerp ook in belangrijke mate bij tot de administratieve vereenvoudiging.

7. Tot slot verduidelijkt de aanvrager dat van zodra de geboorteakte opgemaakt is, het kind automatisch "getransfereerd" zal worden van het nieuwgeborenenregister naar het adequate register volgens zijn/haar administratieve situatie. Zodra de geboorteakte opgemaakt is, zal er dan ook geen enkel gegeven bewaard worden in het nieuwgeborenenregister, tenzij voor archiveringsdoeleinden van openbaar nut, namelijk voor archiveringsdoeleinden van openbaar belang, voor wetenschappelijk of historisch onderzoek of voor statistische doeleinden met een karakter van algemeen belang.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

a. Oprichting nieuwgeborenenregister: doeleinde

8. Overeenkomstig artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
9. In toepassing van artikel 2, § 3 van de wet van 8 augustus 1983 leidt de vermelding in het nieuwgeborenenregister tot de toekenning van een Rijksregisternummer. De toekenning van dit Rijksregisternummer strekt ertoe de uitoefening van de reglementaire rechten en voordelen die het kind kan genieten vanaf zijn geboorte – en niet pas vanaf de opmaak van de geboorteakte – te vergemakkelijken, en draagt bovendien in belangrijke mate bij tot de administratieve vereenvoudiging².
10. Vooreerst merkt de Autoriteit op dat het nieuwgeborenenregister een onderdeel uitmaakt van het Rijksregister. De doeleinden van het Rijksregister zijn vermeld in artikel 1, §3 van de wet van 8 augustus 1983. Aangezien deze doelstellingen evenwel niet tijdsgebonden zijn, en deze van het

² *Supra* punt 6.

nieuwgeborenenregister wel³, vraagt de Autoriteit om de bijzondere finaliteit van het nieuwgeborenenregister afzonderlijk te preciseren in het voormelde artikel 1, §3 van de wet van 8 augustus 1983.

11. Daarnaast, zoals hierboven reeds toegelicht, geven de in punt 9 omschreven doeleinden aanleiding tot een uitwisseling van persoonsgegevens tussen de verschillende instanties betreffende de sociale zekerheid, bepaalde overheidsdiensten en de gemeenten. Rekening houdend evenwel met de bijzondere, en in de tijd beperkte finaliteit van het register, is de Autoriteit van oordeel dat de toegang tot de gegevens in het nieuwgeborenenregister beperkt moet blijven tot de instellingen wier wettelijke opdracht de noodzaak om toegang te hebben tot deze gegevens uitdrukkelijk onderschrijft. De in aanmerking komende instellingen worden gemachtigd om toegang te hebben tot de voormelde informatiegegevens door de Minister van Binnenlandse Zaken overeenkomstig artikel 5, §1 van de wet van 8 augustus 1983.
12. Als dusdanig is de Autoriteit van oordeel dat de in de memorie van toelichting omschreven doorgifte van statistische en socio-economische gegevens betreffende de nieuwgeborene en/of zijn/haar ouders aan verschillende instanties, waaronder de FOD Economie, geenszins pertinent lijkt in het kader van de oprichting van het nieuwgeborenenregister. Nergens wordt aangegeven waarom deze doorgifte dermate dringend is dat zij niet kan wachten tot na de opmaak van de geboorteakte. Daarenboven is deze doorgifte te ruim omschreven hetgeen de vereiste voorzienbaarheid van de regelgeving in het gedrang brengt.

b. Beginsel van de minimale gegevensverwerking en proportionaliteit

13. Overeenkomstig artikel 5.1.c) AVG moeten persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
14. Het volgt uit het ontworpen artikel 4*quinquies*, 3^e lid van de wet van 8 augustus 1983 dat de volgende gegevens, voor zover ze beschikbaar zijn, geregistreerd zullen worden in het dossier dat gelinkt is aan het in het nieuwgeborenenregister opgenomen Rijksregisternummer: de naam en voorna(a)m(en), de geboorteplaats en -datum, het geslacht, de vermelding van het feit dat de nieuwgeborene in het nieuwgeborenenregister geregisterd is. Het dossier maakt tevens melding van het informatiegegeven betreffende de afstamming in stijgende lijn met betrekking tot de persoon uit wie de nieuwgeborene geboren is.

³ *Infra* punt 15. Immers, van zodra de geboorteakte wordt opgemaakt worden de gegevens in het nieuwgeborenenregister geschrapt.

15. Deze gegevens worden in het nieuwgeborenenregister bewaard totdat de ambtenaar van de burgerlijke stand de geboorteakte van de nieuwgeborene opgemaakt heeft of wanneer het recht op het verkrijgen van een geboorteakte is komen te vervallen. Daarna worden de informatiegegevens uitsluitend bewaard voor archiveringsdoeleinden van openbaar nut, namelijk voor archiveringsdoeleinden van openbaar belang, voor wetenschappelijk of historisch onderzoek of voor statistische doeleinden met een karakter van algemeen belang⁴.
16. Ter zake stelt de Autoriteit vast dat de voormelde informatiegegevens niet afwijken van hetgeen reeds opgenomen en bewaard wordt in het Rijksregister overeenkomstig artikel 3 van de wet van 8 augustus 1983 en dat deze persoonsgegevens ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de hierboven geschetste doeleinden van de verwerking.

c. Verdere verwerking voor archiveringsdoeleinden van openbaar belang

17. Artikel 89.1 AVG vereist dat elke verwerking voor archiveringsdoeleinden moet worden omkaderd door passende waarborgen zodat technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de naleving van het beginsel van de minimale gegevensverwerking te verzekeren en wanneer de archiveringsdoeleinden kunnen worden bereikt door latere verwerkingen die geen of niet langer een identificatie van de betrokkenen toelaten, dient op deze wijze te werk te worden gegaan.
18. De verdere verwerking voor archiveringsdoeleinden gebeurt dus bij voorkeur aan de hand van anonieme gegevens⁵. Indien het niet mogelijk is om met anonieme gegevens het beoogde verwerkingsdoeleinde te bereiken, kunnen gepseudonimiseerde⁶ persoonsgegevens worden gebruikt. Indien ook deze niet toelaten het beoogde doeleinde te verwezenlijken kunnen, slechts in laatste instantie, ook niet-gepseudonimiseerde persoonsgegevens worden aangewend.
19. In dit verband herhaalt de Autoriteit dat de identificatie van een persoon niet enkel slaat op de mogelijkheid om bijvoorbeeld zijn naam en/of adres te achterhalen maar eveneens op de mogelijkheid om hem te identificeren via een proces van individualisering, correlatie of gevolgtrekking.

⁴ *Infra* onder c. Verdere verwerking voor archiveringsdoeleinden van openbaar belang.

⁵ Anonieme gegevens: informatie die niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon kan worden gekoppeld (art. 4.1) AVG, *a contrario*).

⁶ "Pseudonimisering: het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld." (zie artikel 4.5) AVG).

d. Overige opmerkingen

20. De memorie van toelichting verduidelijkt dat de identiteit van het kind pas vastligt vanaf het ogenblik dat de ambtenaar van de burgerlijke stand, nadat de juistheid van de gegevens in het nieuwgeborenenregister werden gecontroleerd, de geboorteakte heeft opgemaakt. Om deze reden bepaalt het ontworpen artikel *4quinquies*, 6^e lid van de wet van 8 augustus 1983 dat: "*De in het nieuwgeborenenregister opgenomen informatiegegevens mogen niet beschouwd worden als rechtsgeldig totdat het tegendeel bewezen is en kunnen derhalve geen voorwerp uitmaken van een rechtzettingsaanvraag vanwege de betrokkenen of de wettelijke vertegenwoordigers van die betrokkenen.*"
21. Ter zake is de Autoriteit van oordeel dat de voormelde passage haaks staat op de finaliteit van het nieuwgeborenenregister en het Rijksregister. Het lijkt immers moeilijk verantwoordbaar dat de toekenning van rechten en voordelen in hoofde van de nieuwgeborene en/of diens ouders gebeurt aan de hand van niet-rechtsgeldige gegevens, afkomstig uit authentieke databronnen.
22. Bovendien benadrukt de Autoriteit dat elke beperking van de reikwijdte van de rechten van de betrokkenen zoals gewaarborgd door de AVG slechts mogelijk is voor zover een dergelijke beperking de essentie van de fundamentele rechten en vrijheden eerbiedigt en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is om een van de in artikel 23.1 AVG genoemde gerechtvaardigde doeleinden te verwezenlijken. Bovendien moet iedere wettelijke maatregel die voorziet in een beperking van de rechten van de betrokkene specifieke bepalingen bevatten betreffende de in artikel 23.2 AVG opgesomde elementen. De Autoriteit is van oordeel dat de geviseerde beperking van het recht op rectificatie niet voldoet aan deze voorwaarden. De betrokken passage moet worden geschrapt.
23. Rekening houdend met het bovenstaande is de Autoriteit van oordeel dat het ontworpen artikel *4quinquies*, 6^e lid van de wet van 8 augustus 1983 geschrapt moet worden.
24. Voor het overige stelt de Autoriteit vast dat het ontwerp geen wezenlijke invloed heeft op de wijze van verwerking van persoonsgegevens in het Rijksregister.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit**

is van oordeel dat:

- de bijzondere, en in de tijd beperkte finaliteit van het nieuwgeborenenregister afzonderlijk gespecificeerd moet worden in artikel 1, §3 van de wet van 8 augustus 1983 (punt 10);
- alleen de instellingen uit wiens reglementaire opdracht de noodzaak van toegang tot de gegevens in het nieuwgeborenenregister uitdrukkelijk blijkt, gemachtigd kunnen worden om toegang te hebben tot deze gegevens (punt 11);
- de noodzaak van de doorgifte van statistische en socio-economische gegevens betreffende de nieuwgeborene en/of diens ouders onvoldoende gemotiveerd wordt in het kader van de oprichting van het nieuwgeborenen register (punt 12);
- het ontworpen artikel *4quinquies*, 6^e lid van de wet van 8 augustus 1983 geschrapt moet worden (punten 20 – 21).

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Rita Van Nuffelen - Verantwoordelijke a.i. van het Kenniscentrum