

INFORMATIE TOT ZEKERHEID

door

Rogier DE CORTE
Hoogleraar U.I.A. en U.F.S.I.A.

HOOFDSTUK 1

INFORMATIE TOT ZEKERHEID. PROBLEEMSTELLING

ALGEMEEN

1. Wekenlang heeft een vorser met zorg de tekst van zijn lezing voorbereid. Het betreft een moeilijk juridisch probleem, met directe maatschappelijke impact en een vrij uitvoerige rechtspraak en rechtsleer.

Tijdens zijn voordracht ziet hij één van de toehoorders bladeren in een recent werk over het door hem aangesneden onderwerp, een werk dat hij tijdens zijn speurtocht niet is tegengekomen.

Wanneer het moeilijk is een positieve omschrijving te geven van „zekerheid” kan men met stelligheid voorhouden dat de spreker zich terecht „onzeker” zal voelen. Aan de basis van die „onzekerheid” ligt een informatiestoornis.

2. De mogelijkheid tot een correcte, eenvoudige en volledige informatie wordt op elk niveau van de maatschappelijke activiteit als een zeer sterke behoefte aanvoeld.

Niet alleen op het niveau van de wetgever en de bestuurder is volledige informatie vereist wil men op doelmatige wijze de opgedragen taak uitoefenen, deze behoefte laat zich ook min of meer scherp voelen in elk ander domein van de menselijke activiteit: in de sociale sector, in de economische sector, in de medische sector, in de culturele en wetenschappelijke sector, in de juridische sector.

Opvallend bij dit alles is dat men de laatste jaren een enorme stijging van de behoefte aan informatie heeft kunnen vaststellen. Mogelijks is deze grotere behoefte het gevolg van de wens om de beslissingspatronen doorzichtiger en rationeler te laten verlopen.

Deze stijging van de behoefte aan informatie is gepaard gegaan met een vergroot aanbod aan informatie, zowel verstrekt door de overheid als door privé-initiatief. Dit vergroot aanbod is niet noodzakelijk gepaard gegaan

met een grotere toegankelijkheid voor die informatie, behalve dan in die takken van de menselijke bedrijvigheid, waar informatie en informatieverwerking essentieel tot de dagelijkse werkzaamheden behoren.

3. Ook de jurist in de meest ruime opvatting van zijn werkzaamheden wordt geconfronteerd met informatieproblemen, ware het alleen maar de informatie over de bronnen van het recht, die dan toch zijn normale werkinstrumenten uitmaken.

Reeds in 1977 wees E. Krings op enkele aspecten van dit probleem (1) (2). Om het probleem met betrekking tot de hoeveelheid aan juridische informatie concreet te stellen, is het voldoende te vermelden dat het Tijdschrift Rechtsdocumentatie (*T.R.D.*) in 1982 (publicaties van 25 november 1981 tot 25 november 1982) ca. 6.500 gegevensblokken heeft opgenomen. Onnodig te vermelden dat deze 6.500 gegevens geen volledige weergave zijn van datgene wat in die periode verstrekt is.

4. In de verschillende maatschappelijke domeinen is het probleem van de behoefte aan informatie geconditioneerd door het creëren van publiciteitsmogelijkheden. In de juridische sfeer, zowel wat de juridische bronnen als wat de gegevens betreffen waarmee een jurist moet werken, zal de basis tot informatie gelegd worden door „publiciteitsvoorschriften”. De verplichting tot publiciteit is één van de basissen voor de mogelijkheid tot informatie.

De aandacht voor het aspect publiciteit is één van de redenen, dat een jurist zich zo weinig heeft ingelaten met het probleem van de informatie. Publiciteit en publiciteitsvoorschriften, die hoofdzakelijk strekken tot

(1) KRINGS, E., „Jurist en juridische informatie”, *IUS*, 1979-80, 83-89.

(2) In België is bij mijn weten geen voor de jurist toegankelijke literatuur voorhanden m.b.t. de (juridische) databanken. Zie over dit probleem: HOORENS, J., „Elektronische juridische informatiesystemen”, *Jur. Falc.*, 1979-80, 341-385; KRINGS, E., „Jurist en juridische informatiesystemen”, *IUS*, 1979-80, 83-89; ID., *Computer en privacy*, Acco 1975, 100 p.; ID., *Banques des données. Actes du colloque organisé les 25 et 26 septembre 1980 à Namur par le Carrefour Interdisciplinaire Entreprises. Administrations-Universités*, Creadif, 425 p. Wat de huidige stand van zaken betreft kan verwezen worden naar grote bestaande projecten in ons taalgebied:

CREDOC vzw, Bergstraat, 34, bus 11 te 1000 Brussel. In een brochure van september 1981 worden de opgenomen bestanden toegelicht alsmede de werkwijze.

JURIDISCHE DATABANK, Deventer. Deze databank is reeds enige jaren uit het experimenteel stadium. Zij omvat thans 14 databanken (Nederlandse Jurisprudentie vanaf 1965, Schip en Schade vanaf 1972, Data Juridica vanaf 1972, Belastingzaken Nederlandse Belastingrechtspraak vanaf 1965, Databank Verkeersjurisprudentie vanaf 1972 ...). De opbouw van deze databank zou als volgt kunnen gekenmerkt worden: het gaat om een *full text* systeem; er is geen thesaurus (de gebruiker kan zoeken op elk woord): er is een soepele overgang tussen zoek- en opvraagprocedure; bij gerichte zoekprocedure is het voor de gebruiker geen duur procédé.

zekerheid van derden, hebben alle aandacht genoten, de functie informatie of mogelijkheid tot informatie kwam niet of nauwelijks aan bod.

INFORMATIEVERSTREKKING OVER ANDERMANS VERMOGEN

5. Eén van de specifieke toepassingen van de behoefte aan informatie en het aanbod aan informatie doet zich voor met betrekking tot de vermogensinformatie over derden. In de relatie schuldeiser-schuldenaar (en hieronder bevindt zich ook de relatie kredietverlener-schuldenaar) heeft de schuldeiser er alle belang bij geïnformeerd te kunnen worden en blijven over de solvabiliteit van zijn schuldenaar.

Artikel 7 en 8 Hyp.W. stelt dat de schuldeiser het vermogen van zijn schuldenaar tot onderpand heeft én daarenboven dat de schuldenaar het bestuur van de schuldenaar over zijn vermogen moet dulden. Deze bepalingen zijn slechts zinvol indien ze gepaard gaan met de mogelijkheid tot informatie over de samenstelling van het vermogen en over de wijzigingen ingevolge bestuursdaden.

Het zou juridisch moeilijk aanvaardbaar zijn een vermogen (en het bestuur daarover) tot onderpand te bestemmen van een schuldeiser, indien het volstrekt onmogelijk zou zijn de samenstelling van het vermogen te kunnen nagaan. In dit domein heeft het recht tal van voorzieningen getroffen (publiciteitsmaatregelen) in het belang van derden.

6. Het komt nochtans voor dat in geen enkel ander domein dan de informatieverstrekking over andermans vermogen, de vraag naar of de behoefte aan informatie zo slecht is afgestemd op het aanbod van gegevensverstrekking. Dit is op zichzelf reeds een gevaarlijke toestand (nr. 37).

7. Deze behoefte aan informatie over andermans vermogen doet zich voor in de verschillende sectoren van het verbintenissenrecht. Ze zijn nochtans bij uitstek belangrijk bij het grondkrediet, het productiekrediet, het consumptiekrediet en bij de vereffening van het vermogen.

8. In de sector van het grondkrediet functioneert de informatie hoofdzakelijk rond drie fiskale diensten: het hypotheekkantoor, het kadaster en de ontvanger van registratie.

Het uitgangspunt van de Hypotheekwet van 16 december 1851 was het creëren van zekerheid. Hierin is de wet grotendeels geslaagd. Als informatie-instrument beantwoordt de hypotheekwet in geen enkel opzicht aan de actuele behoeften.

9. Dat kennis en informatie in de sector van het productiekrediet zowel in binnen- als in buitenland essentieel is, zal niemand ontgaan. Naast inspanningen door de wetgever en enkele privé-initiatieven, zijn de kredietinstellingen erin geslaagd een eigen informatiesysteem te ontwerpen, waarvan de omvang en de efficiëntie dikwijls niet gekend zijn⁽³⁾.

Ondanks het feit dat de grote ondernemingen over hun eigen en uitgebreide informatiekanaalen beschikken, kan er toch een behoorlijk informatiegebrek ontstaan éénmaal het krediet is toegekend en nadat de operatie slecht dreigt af te lopen. Allerlei technieken worden door de banken ontwikkeld om zich toch de grootst mogelijke informatie verzekerd te zien.

10. Ook in de sector van het consumptiekrediet is de informatiemogelijkheid belangrijk, niet alleen vóór het toekennen van het krediet, maar ook achteraf. Een kredietmaatschappij kan volledig ter goeder trouw een consumptiekrediet toekennen, waar dit onverantwoord zou zijn, mocht zij objektief geïnformeerd zijn over de bestaande schulden. *Male fide* maatschappijen kunnen dit gebrek aan gestructureerde informatiemogelijkheden gebruiken om met kennis van zaken krediet te verlenen (mits borgstelling of anderszins) of op te dringen waar het niet past.

11. Tenslotte wenst een vereffeningsbewindvoerder over alle mogelijke informatie te beschikken en dit in het gezamenlijk belang van de aantredende schuldeisers.

De curator van een faillissement is hier wel erg bevoordeligd wanneer zijn bevoegdheid vergeleken wordt met deze van een uitvoerende gerechtsdeurwaarder. Deze laatste beschikt praktisch over geen enkele bevoegdheid noch over enig institutioneel kanaal voor het bekomen van informatie over de vermogenssamenstelling van de beslagene.

NIEUWSGARING EN INFORMATIEVERSTREKKING

12. Het probleem van informatie over andermans vermogen kan en behoort vanuit een dubbel gezichtspunt bekeken te worden.

Het aspect nieuwsgaring: dit betreft het inzamelen van gegevens en de organisatie van de publiciteit (of negatief het verbod tot publiciteit). Het is deze publiciteit die de grondslag zal vormen van de informatie. Het aspect informatieverstrekking betreft dan de toegankelijkheid tot de opgespaarde gegevens.

(3) VAN NULAND, J., *Toelichting over gegevensbanken in de financiële sector*, in: *Computer en privacy*, 1979, 33-41.

Het is zondermeer duidelijk dat beide aspecten hoewel nauw met elkaar verwant toch duidelijk te onderscheiden zijn en elk hun eigen problematiek vertonen.

Wetgever, rechtspraak en rechtsleer hebben zich hoofdzakelijk gebogen over het eerste aspect nl. het verzamelen en/of publiceren van gegevens en het verbinden van juridische gevolgen aan deze publiciteit.

Het probleem van de informatieverstrekking werd meestal afgedaan als een praktijkprobleem, nauwelijks enige aandacht van een jurist waardig(4).

GEGEVENSINZAMELING EN ORGANISATIE VAN DE PUBLICITEIT

13. Dit eerste probleemaspect nl. de gegevensinzameling en de eventuele publiciteit komt de jurist vertrouwd voor.

14. Hierbij stelt zich op de eerste plaats de vraag welke gegevens worden opgeslagen en/of gepubliceerd.

In de loop van de geschiedenis heeft de wetgever een bonte verzameling van gegevens weten aan te leggen, die worden opgeslagen en/of gepubliceerd met diverse doeleinden en die rechtstreeks of onrechtstreeks de schuldeiser van een debiteur kunnen aanbelangen. Daar deze wettelijke regelingen uit verschillende historische periodes dateren en diverse doeleinden kunnen nastreven is enige samenhang volledig afwezig.

Zo maken de akten van de burgerlijke stand de persoonsregistratie uit in de jaren 1800 en het hypotheekkantoor de grondregistratie in 1851. De berichten van beslag (art. 1390 Ger.W.) is een vondst uit 1967.

Andere gegevens, die mogelijke crediteuren kunnen aanbelangen worden aan hun consultatie onttrokken, althans rechtstreeks(5). Onrechtstreeks (door het vragen van een attest van goed gedrag en zeden) kan van bepaalde gegevens kennis worden genomen.

15. Een tweede vraag in verband met de gegevensinzameling en/of publiciteit betreft de juridische gevolgen, die de wetgever aan de publiciteit verbindt.

Ook hier is een sterke variatie mogelijk(6). De publiciteit kan een vereiste zijn voor het bestaan zelf van de handeling in de juridische ordening (zo doet de overschrijving van het echtscheidingsvonnis de rechtsgevolgen

(4) MASSON, J., „Considérations sur la publicité en droit privé”, *Rev. Not. B.*, 1978, 354-408.

(5) DUPONT, L. en MOONS, D., „Het strafregister in België”, *Panopticon* 1980, 359-393.

(6) VAN GERVEN, W., *Beginselen van Belgisch Privaatrecht, Algemeen Deel*, 379 e.v.

ontstaan), de publiciteit kan enkel de tegenwerpelijkheid aan derden, al of niet ter goeder trouw, tot gevolg hebben (art. 1 en 81 Hyp.W.), andere keren heeft de publiciteit hoofdzakelijk een bewijsfunctie (de burgerlijke stand, het bevolkingsregister ...), nog andere keren heeft publiciteit enkel tot doel informatie te verstrekken (berichten van beslag, balansencentrale, lijsten V.Z.W.). Dit laatste doet zich ook voor wanneer een beroep wordt gedaan op de massamedia (bekendmaking faillissement, art. 1265 Ger.W., e.a.).

16. Tenslotte heeft de wetgever in de diverse gevallen op een sterk variërende wijze de vereiste aan exactheid van de te verwerken gegevens beoordeeld. In bepaalde gevallen is het vereiste aan zekerheid en authenticiteit zo groot dat de personen die de gegevens verzamelen openbare ambtenaren zijn, die authentieke akten verlijden (ambtenaar van de burgerlijke stand), een andere keer kunnen die ambtenaren alleen authentieke akten ontvangen (art. 2 Hyp.W.). Zo kan men stellen dat de werking van het hypotheekkantoor het vooropgezette doel maximaal bereikt, vooral na de wet van 10 oktober 1913.

Andere keren leidt de gebrekkige uitwerking tot inefficiëntie (berichten van beslag). Nog een andere keer was de voorgenomen publiciteit zo ondoordacht dat ze nooit het licht heeft gezien (art. 30 Afbetalingswet: zie antwoord van de Minister van Economische Zaken op de vraag van Senator Storme, M. dd. 14 september 1977).

INFORMATIEVERSTREKKING

17. Het tweede luik nl. dat van de informatieverstrekking kan vrij los van het eerste worden bekeken en werd, in tegenstelling met het eerste probleem op nog minder systematische wijze behandeld.

Twee deelproblemen dienen zich aan: wie heeft recht op de toegang tot de opgeslagen gegevens en hoe wordt de concrete gegevensverstrekking georganiseerd.

18. Een eerste belangrijke juridische beslissing is te bepalen wie er toegang heeft tot de opgeslagen gegevens (*in casu* alleen tot de door de overheid opgeslagen gegevens). Het komt voor dat het een domein bij uitstek voor de wetgever is om de onderliggende belangen af te wegen (recht op privacy — het rechtmatig belang van derden om geïnformeerd te worden). De wetgever heeft dit slechts zeer partieel en fragmentarisch geregeld.

Zo zijn er gegevens, die helemaal niet kunnen geraadpleegd worden

(strafregister), andere kunnen door iedereen worden geraadpleegd zonder dat ze enig belang moeten aanvoeren (hypotheekkantoor), nog andere gegevens kunnen slechts geconsulteerd worden door bepaalde beroepsgroepen of indien er een specifiek belang aanwezig is (berichten van beslag).

19. Een voor de gebruiker essentiële aangelegenheid is de organisatie van de concrete toegankelijkheid van de gegevens voor hen die recht hebben op inzage.

Hier is elk inzicht in actuele mogelijkheden omzeggens afwezig (behalve dan in enkele recentere wetten) en is in beginsel de link niet gelegd met de mogelijkheden die de informatica bieden.

Spreekwoordelijk is het voorbeeld van de advocaat die op de bevolkingsdienst een adres vraagt (1e brief), als antwoord krijgt dat hij vooraf 46 F dient te storten (2e brief), 46 F stort (3e verrichting) en een brief krijgt (4e brief), waarin hem wordt medegedeeld dat de betrokkene verhuisd is zodat hij opnieuw kan beginnen in een andere gemeente.

Wanneer men weet dat dit probleem geconcentreerd voorkomt in hoofde van de gerechtsdeurwaarder, dan ziet men slechts een topje van de ijsberg, waarvan de scherpe kanten door een magere fooi worden afgerond.

Hoe men een dertigjarige hypothecaire staat opvraagt schijnt zelfs voor hen die er dagelijks mee bezig zijn nog aanzienlijke problemen mee te brengen(7).

20. Bijgaande tekst stelt zich enkel tot doel verschillende elementen, die inherent zijn aan het probleem, onder de aandacht te brengen alsmede een poging te ondernemen tot het formuleren van een aantal basisopties.

HOOFDSTUK 2

HUIDIGE TOESTAND

BESCHRIJVING

21. Alleen reeds het ondernemen van een poging om alle publiciteits- en informatieverstrekking te beschrijven (inrichting, doeleinde, juridische gevolgen, toegankelijkheid ...) is een studie op zichzelf.

De hierna volgende beschrijvende gegevens hebben in geen enkel opzicht de bedoeling volledigheid te bieden.

(7) MICHIELENS, A., „Het aanvragen van een hypothecair getuigschrift: dagelijkse kost, maar een moeilijk recept”, *T.Not.*, 1980, 5-20.

22. Een eerste beperking die de beschrijving van de huidige toestand met zich brengt heeft betrekking op het feit dat de beschrijving alleen die publiciteit en/of informatie omvat die door de overheid verstrekt wordt.

23. Zonder twijfel is de informatieverzameling over andermans vermogen door privé-initiatief op dit ogenblik zeer belangrijk.

Deze informatieverzameling kan op de eerste plaats een gevolg zijn van de eigen ontwikkelde activiteiten. Zo is het evident dat een bank over belangrijke informatie beschikt m.b.t. hun eigen cliënteel en dat een herverzekeraar kredietverzekering over een belangrijke voorraad gekende dubieuze debiteuren zal beschikken.

Ernstige problemen zullen hoofdzakelijk ontstaan wanneer de aldus opgebouwde documentatie op één of andere wijze ter beschikking van derden wordt gesteld.

24. Anders is weer de situatie ontstaan door het verstrekken van wat men „handelsinformatie” noemt. Dit kan gebeuren hetzij door bedrijven die hierin gespecialiseerd zijn en het verstrekken van deze diensten hoofdzakelijk of bijkomend tot doel hebben, hetzij door bedrijven die een andere bedrijvigheid hebben, doch de handelsinformatie als (node en) bijkomende service aan hun cliënteel verstrekken. Dit laatste is het geval voor de banken.

Alleen reeds het feit dat een aantal financiële instellingen hun gegevens gezamenlijk gaan opbouwen bezorgt hen een machtig instrument waarvan noch de toegang, noch de juistheid en draagwijdte te bepalen is, laat staan dat de veilige bewaking het voorwerp heeft uitgemaakt van een ernstig onderzoek.

De Nationale Bank van België heeft, in uitvoering van artikel 12 lid 4 en 5 van het Bankbesluit van 9 juli 1935, de risicocentrale georganiseerd waar het kredietverbruik boven 1.000.000 F wordt bijgehouden.

Verskillende banken en/of financiële instellingen schijnen het nu ook goed te vinden een gezamenlijk bestand van dubieuze debiteuren op te bouwen in het kader van de persoonlijke leningen en gelijkaardige activiteiten.

25. Tenslotte kan het ook gebeuren dat ingevolge privé-initiatief grote verspreiding wordt gegeven aan een door de wetgever lokaal georganiseerde publiciteit.

Ingevolge de wettelijke organisatie van de publiciteit van protesten van niet-betaling van geaccepteerde wisselbrieven (art. 443 Faill. W.) en op

grond van de aldus bekomen gegevens wordt door de Moniteur du Commerce Belge - Lijst der Protesten een ruime verspreiding gegeven(8).

26. Bij dit overzicht blijft eveneens buiten het onderzoek, de gevallen waarin privé-personen en/of openbare/ministeriële ambtenaren het recht krijgen rechtstreeks informatie in te winnen bij de betrokkenen.

Indien de gegevensinzameling gebeurt in het raam van een toekomstig krediet zal de bereidwilligheid tot het verstrekken van informatie en de correctheid bij het verstrekken van inlichtingen mede bepalend zijn voor het eventueel toekennen van het krediet (de 3 C's).

Na de toekenning van het krediet zal de verstrekking van de gegevens hoofdzakelijk van de *goodwill* van de betrokkene afhangen.

Openbare/ministeriële ambtenaren hebben die bevoegdheid tot gegevensinzameling slechts rechtens, indien de wet hen deze bevoegdheid toekent.

Zo is de gefailleerde verplicht alle gegevens aan de curator te verstrekken. Hij tegen wie beslag is gelegd is dit niet verplicht t.a.v. de gerechtsdeurwaarder. De depistagecommissie zal slechts onrechtstreekse dwangmiddelen kunnen gebruiken.

27. Tenslotte kunnen evenmin de gevallen onderzocht worden waarin de publiciteit geschiedt door aanplakking, afroeping en verwittiging.

KENMERKEN VAN HET HUIDIG SYSTEEM

28. Een eerste vaststelling bij de studie van de huidige toestand van de door de wet georganiseerde publiciteit is de volledige onafhankelijke opbouw van de verschillende informatieketens. Is het nodig te vermelden dat drie van het Ministerie van Financiën afhankende diensten: het hypotheekkantoor, het kadaster en de registratie (art. 144 Succ.W.) (9) onafhankelijk van elkaar opgebouwde entiteiten zijn, waar slechts in bepaalde richting gegevens doorgespeeld worden.

Wenst men het voorrecht van de niet-betaalde verkoper ingevolge neerlegging factuur te vinden, dan moet men naar de griffie van de rechtbank van koophandel, voor het voorrecht van de landbouwlening naar de registratie en voor het bericht van beslag naar de griffie van de rechtbank van eerste aanleg. Dit allemaal voor één persoon.

(8) RONSE, J., *Wisselbrief en orderbriefje*, in *A.P.R.*, 1972, nr. 2001-2048.

(9) NOTTE, Ph., „De la nature des renseignements délivrés par les receveurs de l'enregistrement, des services rendus par la formalité de l'enregistrement et par la publicité des titres de propriété”, *Rec. Gén. Enr. Not.*, 1982, 81-97.

29. Een tweede belangrijk kenmerk van de publiciteitsopbouw is een sterke lokale organisatie (gemeentelijk of arrondissementeel).

Deze opbouw komt overeen met het levenspatroon in de jaren 1800 waar het belangencentrum van de personen sterk lokaal geconcentreerd was. Hieraan zijn nochtans zeer zware nadelen verbonden:

- het verkrijgen van landelijke gegevens over een persoon (waar de gegevens lokaal zijn opgebouwd) is een bijna onmogelijke zaak;
- de bereikbaarheid van de gegevens wordt sterk bemoeilijkt daar men zich op verschillende plaatsen moet aandienen;
- elk van deze diensten kan dan in bepaalde gevallen nog toegankelijkheidsvoorwaarden bepalen (tijdstip van opening en sluiting, retributie, ...);
- zo is het kadaster gemeentelijk opgebouwd, het hypotheekkantoor in beginsel arrondissementeel, de gegevens op de griffie volgens de territoriale bevoegdheid van dat rechtscollege, het bevolkingsregister gemeentelijk ...

Ook de regionalisering heeft zich voltrokken in de sector publiciteit en informatie wat blijkt uit de verschillende regelingen in verband met de bescherming van monumenten en landschappen (W. 7 augustus 1931, *B.S.* 5 september 1931; — voor het Nederlandssprekend taalgebied Decreet 3 maart 1976, *B.S.* 22 april 1976 houdende de invoering van het Register van de beschermde monumenten; — voor het Waals landsgedeelte Decreet 28 juni 1976, *B.S.* 10 september 1976).

Nochtans wordt in meer recentere wetgevingen het belang van centralisatie van de gegevens aangevoeld: balanscentrale in de Nationale Bank van België (art. 177bis-177quinquies Venn.W.) en het centraal handelsregister (art. 22 Handelsregisterwet) (10).

30. Eén van de opvallende kenmerken van de huidige organisatie is het lacuneus karakter: zelfs binnen de gekozen en reeds beperkte wettelijke opties vertoont elk systeem aanzienlijke lacunes:

a) bij de organisatie van het hypotheekkantoor — zelfs indien men de beperkende uitgangspunten aanneemt nl. de overschrijving van de akten onder levenden (art. 1 Hyp.W.) — zijn er verschillende lacunes aanwezig die t.a. door de commissie Schreuder werden onderstreept (Verslag van de Commissie belast met het onderzoek van zekere vraagstukken betreffende de inrichting van de hypotheekbewaringen, 25 juni 1970).

(10) JEGERS, H. en BUIJN, W. ... 'Evaluatiegegevens verspreid door de balanscentrale', *Acc. Bedr.*, (M), 1982, Afl. 7, 5-8.

b) de perceelsgewijze benadering zoals die in het kadaster tot zijn recht komt vermeldt geen gegevens in verband met het stedenbouwkundig statuut van de desbetreffende percelen.

c) de berichten van beslag bevatten noch de loonoverdrachten noch de alimentatievorderingen geïnd bij wijze van delegatie.

d) waar de overdracht van onroerende goederen met de meeste zorg is geregeld is de overdracht van een handelsfonds (waarop in feite een roerende hypotheek wordt verleend) helemaal niet geregeld.

31. De *up-dating* van de gegevens is voor elke dienst sterk verschillend. Indien de gegevens worden verwerkt naarmate men zich aandient voor wijziging (bevolkingsregister) zal de juistheid van de gegevens afhangen van de *goodwill* van de betrokkene. Is er een periodiciteit voorzien (1 jaar voor het kadaster) dan kan deze periode veel te lang uitvallen rekening houdend met de omstandigheden waarin men over deze gegevens moet beschikken (uitvoerend beslag op onroerend goed).

VERSCHILLENDE DOMEINEN

32. Ten aanzien van de persoonsregistratie (zowel voor fysieke als voor rechtspersonen) is de versnippering van publiciteit en informatie, indien mogelijk, nog groter ondanks het feit dat deze gegevens primordiaal zijn m.b.t. de vermogensinformatie.

33. Voor de fysieke personen zijn er vooreerst de akten van de burgerlijke stand (geboorte, huwelijk en overlijden). Het is duidelijk dat de wetgever bij de organisatie van genoemde registers andere oogmerken had dan informatieverstrekking. Eigenlijk kan men slechts de bevestiging krijgen van een geboorte, huwelijk of overlijden, indien men het feit kent en weet in welke gemeente het feit zich voordeed.

Naamsverandering, naturalisatie en onbekwaamverklaringen dienen weer langs andere wegen vernomen te worden.

Gelet op het belang dat eenieder er bij kan hebben, werd binnen het Ministerie van Justitie een centraal register van de ontzettingen ingericht, dat door eenieder kan worden geraadpleegd zonder dat enig belang moet aangetoond worden (*B.S.*, 2 mei 1960, ingevolge een mededeling van de Minister van Justitie).

Tenslotte is de kennis van het bestaan en de inhoud van een huwelijkskontraat belangrijk; nochtans verschillend geregeld voor een handelaar en voor een niet-handelaar.

De woonplaats daarentegen vindt men terug op het bevolkingsregister

(K.B. 1 april 1960 en de Algemene Onderrichtingen van de Minister van Binnenlandse Zaken van 19 maart 1982, *B.S.* 2 april 1982).

Op dit ogenblik kunnen aanzienlijke problemen rijzen bij de eenvoudige opsporing van de juiste identiteit van een persoon. Over een periode van 10 jaar kunnen ongeveer alle oorspronkelijke gegevens veranderd zijn (in het ergste geval zelfs de naam). Er is thans geen enkel adequaat middel voorhanden om deze opzoeken vlot te laten verlopen.

34. Voor de rechtspersonen is er vooreerst de publicatie van de statuten en hun wijzigingen in de Bijlage tot het Belgisch Staatsblad. Voor de vennootschappen is er daarenboven het vennootschapsdossier op de griffie van de rechtbank van koophandel in het raam van het handelsregister (art. 9 Handelsregisterwet), voor de verenigingen zonder winstoogmerk is het de griffie van de rechtbank van eerste aanleg (art. 10 V.Z.W.-Wet).

35. Naast deze persoonsgegevens zijn er een ganse reeks verspreide gegevens en/of publicaties, die de solvabiliteit van de personen betreffen, m.n. inlichtingen bevatten die de schuldeisers aanbelangen :

— handelaars: handelsregister, balanscentrale, berichten van beslag, faillissementsdossier, geprotesteerde wisselbrieven, register van de niet-betaalde facturen, bedrijfsuitrusting ...

— ambachtslieden: ambachtsregister

— verwerping nalatenschap, aanvaarding onder voorrecht van boedelbeschrijving, berichten van beslag, landbouwlening

— het Nationaal Kantoor van de roerende waarden schijnt vooral beschouwd te kunnen worden als een informatiebron voor de fiscus

— de dienst nijverheidseigendommen.

36. Tenslotte zijn er een stel van gegevens waarvan de kennis voor derden van het grootste belang kan zijn en waar men blijkbaar van oordeel is dat derden geen recht hebben op inzage ervan: naam werkgever, mutualiteit, achterstallige betalingen R.S.Z., achterstallige belastingen ...

Aan de politiediensten werd door een circulaire van de Prokureurs-Generaal verbod opgelegd de naam van de werkgever mede te delen wanneer daarom werd verzocht.

DE NOODZAAK TOT WIJZIGING

37. De noodzaak tot een grondige wijziging van het geheel blijkt eigenlijk reeds voldoende uit het feit dat de huidige situatie in zijn geheel niet

beantwoordt aan de gestelde uitgangspunten, Er zijn nochtans meer opvallende redenen aan te duiden die de overtuiging kracht bijzetten dat de wetgever dringend dient tussen te komen:

— door privé-initiatief (bij gebrek aan wettelijke coördinatie) is de gegevensverzameling in deze sector aanzienlijk. Het is voldoende te vermelden dat enkele jaren geleden handelsinformatie verstrekt door banken eerder een toevallige service was. Nu is het uitgegroeid tot een gekende en inherente dienstverlening.

Daarenboven dienen de verzamelde gegevens niet alleen voor intern gebruik maar worden ze ook ter beschikking gesteld van derden al dan niet tegen vergoeding.

Naast ernstige bedrijven die handelsinformatie verstrekken, zijn er ook minder ernstige.

Bij dit alles is het individu, waarover gegevens worden verstrekt, volkomen onbeschermd. Men kan gerust stellen dat de privacy thans zijn bescherming vindt in het feit dat de door de wetgever gewilde documentatie in feite voor de eenvoudige gebruiker moeilijk toegankelijk is. De bescherming ligt dus in de slechte wettelijke uitwerking.

— door gebrek aan ordening ontstaan er kwalijke gevolgen die o.m. leiden tot overmatige schuldenlast in de sector van het consumptiekrediet. Dit frekwent probleem gaf aanleiding tot een wetsvoorstel (11), waarvan kan gesteld worden dat de voorgestelde oplossing erger is dan het bestreden kwaad.

— een herordenen van de informatiebronnen zou ongetwijfeld kunnen leiden tot het herstructureren van de aansprakelijkheid wegens het niet (niet voldoende, niet voldoende tijdig ...) consulteren van de geboden mogelijkheden.

HOOFDSTUK 3

EEN DATABANK?

INLEIDING

38. Er kan niet voldoende de nadruk op gelegd worden dat een hervorming in deze materie globaal dient te zijn en daarenboven grondig dient voorbereid te worden.

Elke partiële hervorming dreigt later de grote hinderpaal te zullen vormen voor verdere integratie. Een grondig voorbereide studie moet toelaten:

(11) Wetsvoorstel HANQUET e.a., *Parl. St.*, Senaat 1981-82, 12 februari 1982, nr. 124.

— op voorhand de grenzen vast te leggen van de omvang van de hervorming

— de maatschappelijke problemen die inherent zijn aan een dergelijke hervorming nauwkeurig te formuleren

— de inzet aan mensen en middelen die deze hervorming voorstelt in zijn totale samenhang te schatten.

Het komt voor dat dit alleen te verwezenlijken is via een koninklijk commissariaat of een commissie, waarvan meteen gezegd dient te worden dat het succes niet afhangt van de gekozen formule, maar van de inzet van de betrokken persoon of personen.

De veelheid van voorstellen en ontwerpen, waarin deze materie aan bod komt, laat op dit ogenblik nog geen verantwoord onderzoek toe, vooral daar ze slechts betrekking heeft op deelaspecten van de thans onderzochte materie (12)(13).

40. Een op de toekomst gerichte informatie tot zekerheid zou volgende grote grondslagen als basis moeten hebben:

— één databank voor gans België

— met handhaving van het onderscheid publiciteit (nieuwsgeving) en informatie (gegevensverstrekking)

— die minimaal zou omvatten: een persoonsregistratie, een bodemregistratie en een vermogensregistratie

— waarvan de gegevens voldoende beveiligd zijn.

CENTRALE DATABANK

41. Als uitgangspunt dient gekozen te worden voor een landelijke en niet voor een lokale, voor een globale en niet voor een partiële oplossing.

Landelijke organisatie biedt het grote voordeel van de onmiddellijke toegankelijkheid voor iedereen waar men zich ook in België bevindt. Niets verzet er zich tegen dat ook gegevens van lokale draagwijdte kunnen worden opgevraagd (gemeentelijk, arrondissementeel ...), dit is een kwestie van geheugenopbouw.

(12) BERLEUR, J. en POULET, Y., „Le droit à la vie privée selon le projet Gol’’, *J.T.*, 1982, 769-772.

(13) Zie noot 1; Over het recht op informatie en privacy werd reeds één en ander gepubliceerd: *IUS*, jaargang 1979-80, afl. 1 is gewijd aan *Recht, Pers en Informatie*. De Vlaamse Juristenvereniging wijdde op 23 mei 1970 een congres aan dit thema. Preadvies van VANDENBERGHE, H., „Bescherming van het privéleven en recht op informatie via de massamedia’’, *R.W.*, 1969-70, 1457-1470. *Ars Aequi* 1975, afl. maart, volledig gewijd aan het probleem van de *Privacy*. MATTIJS, J., *Privacy*, Koninklijke Academie voor Wetenschappen, 1978, 35 p.

42. Bij de opbouw en de werking van een centraal informatiesysteem dient het onderscheid gehandhaafd te worden tussen de lokale diensten, waar publiciteit wordt georganiseerd (nieuwsgeving) en de centrale dienst waar de informatie wordt verwerkt en verstrekt.

43. In eerste instantie kan gesteld worden dat de verschillende lokale diensten hun functie gehandhaafd zien: zij zorgen op de hun geëigende wijze voor het verkrijgen van de informatie (die zij doorspelen aan het centraal informatiesysteem). Deze lokale diensten zullen net als vroeger toegankelijk blijven en eventueel attesten, afschriften enz. afleveren.

Deze lokale diensten zullen stapsgewijze de gevolgen moeten verwerken van een centraal informatiesysteem:

— de gegevens zullen moeten aangelegd worden of ontvangen worden op een technische wijze, die toelaat deze gegevens centraal in te lezen of te verwerken. Zo is het denkbaar dat notariële akten enkel ter overschrijving mogen aangeboden worden in een vorm die optisch kan worden ingelezen, zodat imput-fouten kunnen worden uitgesloten.

— een rationelere organisatie van deze verschillende diensten moet mogelijk worden

— een integratie van bepaalde diensten kan zich als één van de gevolgen van rationalisatie opdringen (hypotheekkantoor, kadaster ...).

Het behoud van deze diensten in eerste instantie, moet instaan én voor de rechtszekerheidshandhaving én voor de mogelijkheid van de burger rechtstreeks contact te houden met de overheid.

44. Het centraal informatiesysteem heeft tot doel het opslaan en ordenen van de gegevens op een wijze dat de toegankelijkheid maximaal is en het verstrekken van de gegevens aan wie er (terecht) om verzoekt.

Aan de gebruiker moet de mogelijkheid worden geboden om rechtstreeks en zonder tussenkomst van een ambtenaar de gegevens op te vragen en te verkrijgen waarop hij recht heeft. Dit kan door een *on line* verbinding met beeldscherm, printer en desgewenst plotter. Hierbij dient gewerkt te worden op een wijze dat de betaling voor het bekomen van de informatie niet vertragend werkt (bij storting van een provisie, wordt deze automatisch verrekend wanneer het aansluitingsnummer informatie opvraagt).

Naast deze *on line* apparatuur moet tevens de mogelijkheid voorzien worden om inlichtingen aan te vragen op schriftelijke wijze, waarbij de aanschaf van de formulieren meteen ook de kostprijs van de gevraagde inlichtingen omvat.

Elk verstrekt antwoord bevat: datum van de laatste bijwerking van het geconsulteerde bestand alsmede de identificatie van de persoon aan wie de gegevens zijn verstrekt.

Persoonlijk contact, attesten en/of eensluidend verklaarde afschriften zijn enkel mogelijk op de regionale diensten.

INHOUDELIJKE OPBOUW

45. Het centraal informatiesysteem dient in wezen te bestaan uit twee hoofdbestanden (persoonsregistratie en bodemregistratie), waarrond dan op verenigbare wijze een onbeperkt aantal andere bestanden kunnen worden opgebouwd. In het raam van dit onderwerp kan daarnaast een vermogensbestand worden opgebouwd. Andere bestanden kunnen hierbij worden aangesloten (sociaal bestand, medisch bestand, bestand rechterlijke beslissingen ...).

PERSOONSREGISTRATIE

46. Eén van de problemen waarmee elke bestandsopbouw te kampen heeft betreft de exacte registratie van personen. Ondanks de stabiliteit van de naam en een aantal bijkomende verplichtingen (W. 10 oktober 1913) is men er vooralsnog niet in geslaagd een gemakkelijke en efficiënte oplossing te vinden.

47. De persoonsregistratie zou dienen te gebeuren op basis van een rijksnummer (zoals dit thans ongeveer bestaat). Dit nummer zou gekenmerkt worden door zijn onveranderlijkheid (al de andere gegevens zoals naam, geslacht ... kunnen veranderen) en zijn éénmaligheid.

48. Wenst men de optimale werking van dit systeem te verzekeren dan dienen een aantal opties vooraf te worden vastgelegd:

— alleen fysische personen of rechtspersonen komen in aanmerking voor een persoonsregistratie. Het registreren van feitelijke verenigingen of handelsbenamingen waarachter geen rechtspersoon schuilgaat zou het geheel ondoorzichtig maken.

In zijn extreme vorm wordt dit trouwens aangeklaagd in het rapport van Schreuder (nrs. 259-260) waar de commissie signaleert dat er overschrijvingen bestaan op naam van verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid.

— ook rechtspersonen dienen in dit systeem opgenomen te worden (de niet sekventiële opbouw van het bestand laat technisch alle mogelijkheden open).

— ook vreemdelingen die in België verblijven dienen hierin te worden vermeld.

49. Rond dit rijksnummer wordt er voor elke persoon een aantal gegevens verzameld (op dit ogenblik zijn dat er een 40-tal), die in verschillende categoriën kunnen ingedeeld worden naargelang zij opvraagbaar zijn door iedereen of naargelang aan speciale voorwaarden moet voldaan worden om de gegevens te kunnen opvragen (nr. 54).

De primaire gegevens (gegevens door iedereen op te vragen) zijn:

- naam, voornamen
- geboorteplaats en datum
- geslacht
- nationaliteit
- woonplaats
- huwelijkse staat
- overlijden

Voor de rechtspersonen zou deze identificatie kunnen bestaan uit: vorm rechtspersoon, benaming en zetel, oprichtingsdatum en datum van de publikatie in het Belgisch Staatsblad, nummer handelsregister.

Dit zouden de basisgegevens zijn waarrond het verdere informatiesysteem zou worden opgebouwd.

De secundaire persoonsgegevens (gezinstoestand, handelingsonbekwaamheid, beroep, werkgever, arbeidskaart, nr. H.R. ...) dienen gegroepeerd te worden in functie van de groepen die toegang tot deze informatie zal worden verleend.

50. De *up-dating* van dit bestand zou dagelijks dienen te gebeuren wat een aanzienlijke vereenvoudiging met zich zou brengen in een aantal juridische en administratieve aangelegenheden.

Bij het sluiten van een overeenkomst zou de identificatie van de partijen op de eerste plaats geschieden via het Rijksnummer. Dient men later betrokkene aan te spreken dan kan men zijn juiste en aktuele woonplaats op enkele ogenblikken verkrijgen.

Denkbaar is het in het Ger.W. te voorzien dat telkens een kennisgeving dient te geschieden aan een persoon die nog geen partij is in het geding, het bewijs dient geleverd te worden van de opzoeking van de woonplaats.

BODEMREGISTRATIE

51. De gegevensverzameling van alles wat de Belgische bodem betreft

kan eveneens op landelijk vlak via computer verwerkt worden (zowel de plannen als de beschrijvingen en vermeldingen).

De gegevens die thans aan de grondslag liggen van het kadaster kunnen dit eveneens, maar zijn vanzelfsprekend onvoldoende:

— ruimtelijke omschrijving van het deel van het Belgisch grondgebied (nummering)

— de aard van de goederen

— de actuele eigenaars van de goederen (speciale aandacht dient te gaan naar appartementsgebouwen)

— de vermelding van de titularis van andere zakelijke rechten op die goederen (vruchtgebruik, erfdiensbaarheid, hypotheek ...)

— alle stedenbouwkundige bepalingen rustend op die goederen

— beslissingen i.v.m. bescherming van monumenten ...

— eventueel persoonlijke rechten over die goederen, zoals die derden kunnen aanbelangen zoals landpacht, handelshuur, huishuur ...

52. Dit bestand moet op een tweevoudige wijze toegankelijk zijn: én via het nummer van de perceelregistratie én via het Rijksnummer van de eigenaar, één van de eigenaars en/of titularis van een zakelijk recht op dat goed.

Deze bodemregistratie dient in een systeem te worden uitgebouwd verenigbaar met dat van de persoonsregistratie.

Het spreekt vanzelf dat bij een realisatie van dit bestand hypotheekkantoor en kadaster slechts functionele onderdelen zullen worden van één en hetzelfde opzet.

VERMOGENSREGISTRATIE

53. In deze databank zouden rond alle personen gegevens gegroepeerd worden, die in de ruimste zin hun vermogenstoestand aanbelangen. Het spreekt voor zichzelf dat het verzamelen van deze gegevens volledig los staat van de toegankelijkheid ervan.

Op de eerste plaats kunnen hier vermeld worden alle gegevens welke thans voorhanden zijn maar voor een vereffeningbewindvoerder niet of moeilijk toegankelijk zijn: landbouwleningen, voorrecht niet-betaalde verkoper, berichten van beslag, geprotesteerde wisselbrieven, faillissement, intellectuele eigendomsrechten ...

Daarnaast zouden dan een aantal gegevens kunnen worden ingevoerd, waarvan de kennisname op dit ogenblik moeilijk, zomet onmogelijk is: naam werkgever, indien werkgever: achterstallige R.S.Z., achterstallige

belastingen, opgenomen consumptiekrediet, post- en bankrekeningen, voertuigenpark ...

BEVEILIGING VAN DE GEGEVENS

54. Vooraleer men spreekt over de beveiliging van de gegevens dient te worden uitgemaakt welke gegevens door wie en onder welke voorwaarden kunnen worden geconsulteerd.

Dit is een voorafgaande beleidsoptie, die de grondslag zal vormen voor de reële bescherming van de privacy enerzijds en het functioneel opereren van het centraal informatiesysteem anderzijds.

Het is denkbaar dat bepaalde gegevens door iedereen mogen opgevraagd worden zonder verstrekken van enig motief (zoals vb. primaire persoons-identificatie), andere gegevens zullen door iedereen kunnen worden opgevraagd wanneer zij zich in bepaalde voorwaarden bevinden (vb. secundaire persoonsgegevens), andere zouden alleen door welbepaalde personen of groepen kunnen worden opgevraagd (vb. advocaten, notarissen, gemeentelijke administratie ...), soms alleen door bepaalde groepen mits een bijzonder belang aanwezig is (advokaat belast met ...).

55. De beveiliging van de gegevens heeft dan tot voorwerp het nageleefd zien van de hierboven genomen opties.

De beveiligingssystemen op dergelijke databank(en) vormen een essentieel onderdeel van het opzet. Men kan nochtans gerust terzake stellen dat een geautomatiseerde gegevensbank structureel beter kan beschermd worden dan een gewone gegevensbank(14).

De beveiliging van deze gegevens zal op een tweevoudig niveau dienen te geschieden:

a) de beveiliging t.a.v. de volledige equipe, die op het centraal informatiesysteem werkt en het werkende houdt. Er moet verhinderd worden dat zij of derden toegang hebben tot gegevens waarvoor zij niet bevoegd zijn. Er moet daarenboven voor gezorgd worden dat de gegevens waartoe toegang bestaat niet vatbaar zijn voor diefstal of misbruik.

Het betreft een probleem van interne veiligheid. Deze zal slechts maximaal zijn, indien men er maximaal wil voor investeren.

b) de externe beveiliging. Indien men via *on line* apparatuur toelaat rechtstreeks gegevens op te vragen mag de abonnee geen toegang krijgen tot die bestanden, die voorbehouden zijn voor andere doelgroepen.

Technisch is dit perfect te organiseren.

(14) COLSON, F., *Computersysteem en gegevensbanken*, in: *Computer en privacy*, Acco, 1975.

CONCLUSIE

56. In vele gevallen waarin de wetgever publiciteit heeft gecreëerd werd niet alleen de mogelijkheid geschapen er gebruik van te maken, maar werd ook de verplichting opgelegd deze bronnen te consulteren, wenst men niet aansprakelijk te worden gesteld voor het niet-consulteren ervan.

De verschillende historische periodes waarin deze gegevens zijn ontsproten, de verschillende oogmerken en de gebrekkige uitwerking hebben het geheel zijn efficiëntie doen verliezen.

Een volledig nieuwe aanpak dringt zich op, waarbij een duidelijk onderscheid dient gemaakt te worden tussen de lokale diensten, die instaan voor de verzameling van de gegevens en het centraal informatiecentrum ten behoeve van de gebruiker.

Het spreekt vanzelf dat in deze laatste schakel gebruik kan en moet gemaakt worden van de meest aangepaste apparatuur, ook in hoofde van de gebruikers, zodat deze rechtstreeks en zonder tussenkomst van de overheid de nodige gegevens kunnen verkrijgen.