

O. ref. : 10527 / L / A / 9

BETREFT :Ontwerp van koninklijk besluit betreffende de identiteitskaarten.

De Raadgevende Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer,

Gelet op de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, inzonderheid op de artikelen 5, 6 en 8;

Gelet op het verzoek om advies dd. 27 juli 1984 van de Minister van Binnenlandse Zaken over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de nieuwe identiteitskaart;

Gelet op de gecoördineerde en gewijzigde versie van dat ontwerp, op 16 augustus 1984 voorgelegd aan de Commissie;

Gelet op het advies dat de Commissie op 12 september 1984 heeft uitgebracht;

Gelet op het nieuwe verzoek om advies dd. 14 november 1984 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt over een nieuw ontwerp van koninklijk besluit betreffende de identiteitskaarten dat op 9 november 1984 door de Ministerraad is goedgekeurd;

Heeft op 19 december 1984 het volgend advies verleend :

Het aan de Commissie voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit omvat eigenlijk verschillende verzoeken :

- a. Ingevolge artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister is er een verzoek om toegang tot het Rijksregister voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt en de ambtenaren met een graad ten minste gelijk aan die van adviseur, die behoren tot de Algemene Directie van de Wetgeving en de Nationale Instellingen (art. 10) en een verzoek dat overeenkomt met een verzoek om toegang van de Naamloze Vennootschap naar Belgisch recht IDOC. (art 12, § 1, lid 1).

- b. Ingevolge artikel 6 van de wet tot regeling van een Rijksregister is er een verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt (niet nader omschreven) om de gemeentebesturen - door bemiddeling van het Rijksregister - over de identiteitskaart gegevens te laten doorgeven welke nodig zijn voor de bijwerking van het bestand van de identiteitskaarten (art. 13, § 2).
- c. Ingevolge artikel 8 van de wet tot regeling van een Rijksregister komt het ontwerp overeen met een verzoek om het nummer van het Rijksregister niet alleen te laten gebruiken door de in artikel 10 opgesomde autoriteiten, met name de minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt en de ambtenaar met een graad ten minste gelijk aan die van adviseur, die behoren tot de Algemene Directie van de wetgeving en van de Nationale Instellingen (art. 11, eerste lid) maar ook door de naamloze vennootschap naar Belgisch recht IDOC (art. 12, § 1). De personen of instellingen waarvan sprake is in artikel 1 § 1, tweede en derde lid van dit ontwerp (dat het gestelde in artikel 1, tweede lid van het K.B. van 26 januari 1967 onder meer overneemt), met name iedere persoon die gemachtigd is om de overlegging van de identiteitskaart te vorderen, zijn daarbij ook betrokken, omdat zij eventueel toegang hebben tot het persoonsnummer dat facultatief op de achterzijde van de identiteitskaart kan zijn aangebracht. Deze personen en instellingen zijn zelfs gemachtigd om het identificatienummer van het Rijksregister te registreren (art. 11, tweede lid).

De Commissie heeft problemen met de volgende artikelen en leden : artikel 3, zevende lid, artikel 11, tweede lid, artikel 12, § 1 en artikel 13.

In verband met artikel 3, zevende lid, dat betrekking heeft op de vermeldingen welke op de achterzijde van de kaart worden aangebracht, heeft de commissie duidelijk gesteld dat het identificatienummer van het Rijksregister alleen wordt aangebracht "voor zover de betrokkene daarom verzoekt." De commissie wenst evenwel dat de feiten het bepaalde in de wet niet ongedaan maken en acht het noodzakelijk dat het verzoek van betrokkene gepaard gaat met een positieve handeling. Daarom is het onontbeerlijk dat in het formulier ondertekend door de betrokkene in het bijzonder de aandacht wordt gevestigd op de gevolgen waarvan sprake is in het Besluit, onder meer in artikel 11, tweede lid en dat in bedoeld formulier wordt voorzien in een regeling met het oog op voornoemde positieve handeling. Het ware ook wenselijk te vermelden dat geen enkel organisme of geen enkele dienst (uit de openbare of particuliere sector) de inschrijving van het identificatienummer bij het Rijksregister rechtstreeks of onrechtstreeks kan eisen voor het begeven van een betrekking dan wel voor het verlenen van een dienst of voor welk ander doel dan ook.

Artikel 11, tweede lid, moet in de eerste plaats verbeterd worden. De referte van artikel 1, tweede en derde lid van het K.B. van 26 januari 1967 blijkt niet juist te zijn en wel omdat bedoeld artikel uit slechts twee leden bestaat. Bovendien kan bezwaarlijk worden verwezen naar een K.B. dat ingevolge artikel 16 van dit ontwerp zal komen te vervallen. De Commissie meent dat de bepaling verwijst naar artikel 1, tweede en derde lid, van het huidige ontwerp; het tweede lid neemt de bewoordingen van het K.B. van 26 januari 1967 trouwens over.

Op grond daarvan stelt de Commissie dat het niet mogelijk is om, krachtens artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983, het gebruik van het identificatienummer bij het Rijksregister op zodanig uiteenlopende wijze toe te staan. Dat standpunt geldt in nog veel ruimere mate voor het registratierecht. Zoals de Commissie reeds heeft onderstreept in haar advies van 12 september 1984 zou zulks leiden tot de algemene verspreiding, tot de uitbreiding van dat gebruik, zonder enige vorm van controle. Indien de identiteitskaart immers "moet worden overgelegd bij elke vordering van de politie, en bij elke aangifte, bij elke aanvraag van getuigschriften, in 't algemeen, telkens als de houder het bewijs van zijn identiteit dient te leveren", is het begrijpelijk dat de Commissie een nauwkeuriger bepaling voorstaat van de personen die gemachtigd zijn het kennummer te gebruiken, en ook dat indien het tweede lid van artikel 11 bepaalt dat het doel ervan is de houder van de kaart te identificeren, zulks slechts mogelijk zal zijn met verwijzing naar bestanden waarin ook het identificatienummer wordt gebruikt. Aldus wordt men ertoe gebracht het gebruik van het nummer te bevorderen en te veralgemenen voor doeleinden, andere dan die welke bepaald zijn bij de wet van 8 augustus 1983.

Artikel 8 van de wet betreffende het Rijksregister heeft het over "openbare overheden en instellingen bedoeld bij artikel 5", wat de wettelijke mogelijkheid om te verwijzen naar artikel 1, tweede en derde lid, van dit ontwerp aanzienlijk beperkt.

De Commissie kan slechts een gunstig advies verlenen indien artikel 11, tweede lid, vanaf "bedoeld in artikel 1, tweede en derde lid" vervangen wordt door de woorden "toegestaan ingevolge artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, gemachtigd tot het gebruik ervan".

Er schort in de eerste plaats iets aan de redactie van artikel 12, § 1. In het eerste lid heeft men het over "een mededeling aan IDOC"; naar luid van het tweede lid gaat het evenwel eerder over een "mededeling door IDOC". Deze dubbelzinnigheid zou kunnen worden weggewerkt indien het comité voor veiligheid en deontologie onafhankelijk ware van de N.V. IDOC. De Commissie wenst trouwens dat het Comité er volledig los zou van staan. Luidens artikel 20 van de integrale versie van de statuten van de N.V. IDOC, wordt het Comité benoemd door de Raad van Bestuur van deze vennootschap, die de bevoegdheden van het Comité vastlegt "binnen een maand na de oprichting van de vennootschap". Dat artikel bepaalt ook nog dat het Comité wordt voorgezeten door "de Directeur-generaal van de Nationale Zaken bij het ministerie van Binnenlandse Zaken", die trouwens ook Bestuurder van de N.V. IDOC is. In tegenstelling met het bepaalde in artikel 12, § 1, van onderhavig ontwerp van koninklijk besluit, werden de bevoegdheden van het Comité nog niet vastgelegd. Er bestaat alleen een nota van de Ministerraad dd. 19 maart 1982 houdende de samenstelling van het Comité, waaruit blijkt dat het behalve uit de vertegenwoordiger van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, ook nog bestaat uit afgevaardigden van het Ministerie van Justitie, van het Rijksregister, van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van de N.I.M.

Na deze verduidelijking, kunnen over artikel 12, § 1, evenwel verschillende opmerkingen worden gemaakt.

- Uit inlichtingen ingewonnen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt en o.a. uit een nota "Samenvatting van de wijze van uitreiking van een identiteitskaart" dat is geëxcerpeerd uit een ontwerp van informatiedossier voor de gemeenten, blijkt dat de mededeling van de informatie aan IDOC rechtstreeks door het Rijksregister gebeurt en de in artikel 10 opgesomde autoriteiten daarbij niet betrokken zijn. Een dergelijke mededeling in de zin van artikel 5, tweede lid, van de wet op het Rijksregister, zou neerkomen op een toegangsrecht voor de N.V. IDOC. Het ware belangrijk om, na het advies van onze Commissie te hebben ingewonnen en vooraleer de toegang wordt verleend, te stellen op grond van welke wet of van welk decreet de privaatrechtelijke N.V. IDOC gemachtigd is om van de bedoelde informatie kennis te nemen (art. 5 van de wet van 8 augustus 1983). De inlichtingen waarover wij thans beschikken, laten ons niet toe een positief standpunt in te nemen. Bijkomende gegevens zouden daaraan misschien iets kunnen veranderen. De Commissie meent dan ook dat er geen wettelijke basis bestaat voor bedoelde toegang. Om terzake van de toepassing van artikel 12, § 1, eerste lid, iedere vorm van dubbelzinnigheid te voorkomen, vraagt de Commissie om te verduidelijken dat de mededeling niet neerkomt op een toegangsrecht voor de N.V. IDOC.

Gelet op onze commentaar op artikel 11, tweede lid, zou de verwijzing in artikel 12, § 1, naar het eerste lid "de informaties en het identificatienummer bedoeld (...) in artikel 11" dubbelzinnig kunnen zijn. De referte naar artikel 11, eerste lid, volstaat. Artikel 12, § 1, geldt bijgevolg als machtiging om het identificatienummer bij het Rijksregister te gebruiken in de zin van artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983. Overeenkomstig de wet kan een dergelijke machtiging tot gebruik slechts worden verleend aan de openbare overheden of de instellingen waarvan sprake is in artikel 5. Bovendien heeft de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt in aanmerking genomen wijze van uitreiking van identiteitskaarten tot gevolg dat het identificatienummer bij het Rijksregister niet uitsluitend door die autoriteiten kan worden gebruikt. Kan geen andere oplossing worden overwogen, die beter zou overeenkomen met het bepaalde in artikel 3, vijfde lid - waarin sprake is van het aanbrengen van het volgnummer door toedoen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt - en met artikel 13 dat het houden van het identiteitskaartenbestand toevertrouwd aan dezelfde Minister ? In haar vorig advies reeds had de Commissie gewenst dat het gebruik van het identificatienummer alleen zou worden bestemd voor de in artikel 10 opgesomde autoriteiten. Zij zal dit standpunt later nog verdedigen.

- Artikel 12, § 1, tweede lid, bevat niet alleen opmerkingen inzake het statuut van het Comité voor veiligheid en deontologie. Er valt ook wat te zeggen over de inhoud. De "beschikbaarstelling naar buiten toe van welk deel van de ontvangen informatie dan ook onder om 't even welke vorm" (3°) is onderworpen aan een "beslissing" van bedoeld Comité : de Nederlandse tekst maakt gebruik van het woord "beschikbaarstelling" (mise à disposition) in plaats van "conditions de transfert" (overdrachtsvoorwaarden) en bovendien zou de Commissie willen gepreciseerd zien dat het gaat om overdrachtsvoorwaarden die noodzakelijk zijn bij het fabricageproces. Hetzelfde lid, 5°, kent het Comité bevoegdheden toe die het kader van dit ontwerp te buiten gaan : de commissie is van oordeel dat het moet worden opgeheven.

De vorenstaande opmerkingen inzake artikel 12, § 1, zouden kunnen worden genuanceerd in het licht van artikel 12, § 2, voor zover het Comité voor veiligheid en deontologie onafhankelijk ware van de N.V. IDOC en afhankelijk van de Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt. Het is in ieder geval belangrijk dat het identificatienummer bij het Rijksregister niet voorkomt op het basisdocument (formulier) dat naar de gemeenten wordt gestuurd en informatie bevat die op de identiteitskaart zal worden aangebracht, en wel om te voorkomen dat de opmerkingen betreffende artikel 3, zevende lid, irrelevant worden. Tot slot moet artikel 12, tweede lid, verduidelijkt worden : na de woorden "dat doel" moeten de woorden "gebruikt en" worden ingevoegd.

Ter zake van artikel 13, § 1 kan de Commissie alleen het standpunt herhalen dat zij innam in haar advies van 12 september 1984 :

"Het identiteitskaartenbestand waarvan sprake is in artikel 13, § 1, bevat naast de voornoemde gegevens het identificatienummer van het Rijksregister voor iedere houder van een identiteitskaart. In dat artikel wordt geen melding gemaakt van de doeleinden van het gebruik, door de Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt van het bestand, noch van de diensten en de personen die in voormeld ministerie betrokken zijn bij de gebruikmaking ervan. De Commissie oordeelt dat inzonderheid de noodzaak om het identificatienummer van het Rijksregister in dit bestand te gebruiken, voor de veiligheid nader moet worden uiteengezet. De Commissie verzet er zich in beginsel niet tegen dat het identificatienummer wordt gebruikt om het bestand samen te stellen en bij te houden". Bovendien meent de Commissie dat dit bestand materieel los moet staan van het Rijksregister, zonet wordt de onderlinge aansluiting met andere bestanden vergemakkelijkt.

Paragraaf § 2 van dat zelfde artikel 13 bevat een verwijzing naar artikel 6 van de wet van 8 augustus 1983. Wat nu de gemeenten betreft, stelt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt dat de wettelijke grondslag waarnaar artikel 6 van de wet van 8 augustus 1983 refereert de wet van 2 juni 1956 op de algemene volkstellingen en de bevolkingsregisters is. De Commissie is het daar niet mee eens en ziet niet in hoe het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt, op grond van die wet, "om andere dan de in artikel 3 van de wet van 8 augustus 1983 vermelde communicatiegegevens kan verzoeken", zoals trouwens door dit Ministerie is bepaald. Indien de wettelijke basis kan worden vastgelegd, heeft de Commissie er geen ernstige bezwaren tegen dat deze informatie wordt doorgestuurd via het Rijksregister. De Commissie wil ook nog laten opmerken dat de N.V. IDOC ingevolge artikel 6 van de wet van 8 augustus 1983 kan verplicht worden om informatie van het Rijksregister door te sturen en er ook geen wettelijke basis bestaat op grond waarvan bedoelde vennootschap de gezochte informatie van moeten meedelen.

*

* *

Tot slot wenst de Commissie dat dit ontwerp duidelijkheid verschaft over de manier waarop de burger in de realiteit zal geïnformeerd worden over de facultatieve aard van het aanbrengen van het identificatienummer op de achterzijde van de identiteitskaart en dat hij daartoe een positief verzoek kenbaar maakt. Zij kan niet toestaan dat voornoemd nummer, zoals bepaald in artikel 11, tweede lid, op om het even welke manier geregistreerd en gebruikt wordt. Overeenkomstig de houding van gelijkaardige commissies in andere landen, verzet de Commissie zich, in de geest van de wet van 8 augustus 1983, tegen de algemene verspreiding van het identificatienummer en meent zij dat de op de identiteitskaart aangebrachte gegevens, met inbegrip van het reeksnummer, volstaan om de kaart aan haar doelstelling te laten voldoen. De Commissie stelt zich nog vragen over de wettelijke basis van sommige rechten toegekend of verplichtingen

opgelegd aan de privaatrechtelijke N.V. IDOC. Zij dringt erop aan dat het Comité voor veiligheid en deontologie onafhankelijk zou zijn van die N.V. en onder de uitdrukkelijke controle zou staan van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt. Ter zake van het kaartenbestand meent de Commissie nog dat het persoonlijk identificatienummer - een band tussen de verschillende administraties met het oog op een efficiënt beheer - in de bestanden tot welke andere administraties toegang hebben, de plaats moet innemen van een bijzonder identificatiemiddel.

De Commissie zou niet kunnen aanvaarden dat het identiteitskaartenbestand materieel samenvalt met het Rijksregister.

Voor het Secretariaat, De plaatsvervangende voorzitter,

C. DEBRULLE

M. COUCKUYT