

O. ref. : 10527 / L / A / 68

BETREFT : ontwerp van wet houdende het statuut en de opdrachten van de Algemene Sociale Kruispuntbank.

De Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op het verzoek om advies dat door de Heer Minister van Sociale Zaken en Institutionele Hervormingen werd ingediend;

Overwegende dat het verzoek, dat dagtekent 22 juli 1987, om advies vraagt tegen uiterlijk 10 september 1987 ; dat moeilijkheden om tijdens de kwestieuze periode de commissie samen te brengen en de inhoudelijke omvang en belangrijkheid van het wetsontwerp niet toelieten aan dit tijdgestelde te voldoen ; dat met de vertegenwoordiger van de verzoekende Minister werd overeengekomen dat " zo vlug mogelijk " advies zou worden gegeven;

De Commissie betreurt voorafgaandelijk het uitblijven van een algemene wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ;

enerzijds resulteert dit uitblijven in een omkering van de regelende politiek, gezien in de plaats van op algemene fundamentele gesteunde bijzondere regelingen, dergelijke regelingen verspreid en ongeordend tot stand worden gebracht zonder algemene toetsingsgrond en met het risico dat later ofwel die bijzondere regelingen in het licht van de fundamentele ordening zullen moeten worden herzien, ofwel - wat veel erger is - de fundamentele regeling met inachtneming en in functie van de verspreid tot stand gekomen bijzondere regelingen zal opgesteld worden;

anderzijds hebben (rechts) vergelijkende studies en grensoverschrijdende contacten, eensdeels, de ervaring van de Commissie, anderdeels, ten overvloede aangetoond dat de zich herhalende problemen inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer door het in voege zijn van een algemene wettelijke regeling gemakkelijker oplosbaar (zouden) zijn en - wat meer is - in het merendeel der gevallen vermeden zouden kunnen worden.

Het aan de Commissie voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de uitvoering van artikel 18 van de wet van 29 juni 1981 houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers.

Gezien de oogmerken van de Algemene Sociale Kruispuntbank :

- door een "doorgedreven rationalisering van de inzameling, opslag en verwerking van gegevens in de sociale zekerheid" (memorie van toelichting, blz. 5 : "kan de algemene sociale kruispuntbank evenwel de overbodige meervoudige bewaring van identieke gegevens op diverse plaatsen beperken met het oog op de optimalisering van de waarborgen inzake validiteit en vertrouwelijkheid van de informatie") ;

- de werking van de onderscheiden betrokken organismen te bevorderen en de administratieve lasten van die organismen te verlagen ;

- eenheid en verbetering te brengen in de door de sociale organismen toegepaste systemen van gegevensverzameling en -aanwending ;

- voor de belanghebbende natuurlijke- en rechtspersonen de uit de gegevensverzameling voortvloeiende lasten te beperken (éénmaligheid van inzameling van informatie bij de betrokkenen) ;

staat de Commissie positief tegenover het beginsel van de instelling van de Algemene Sociale Kruispuntbank, die als taak meekrijgt (memorie van toelichting, blz. 2) : "het leiden, coördineren en bevorderen van de uitwisseling van gegevens tussen de diverse (openbare of meewerkende private) instellingen van sociale zekerheid".

Gezien de oprichting van de Algemene Sociale Kruispuntbank geenszins tot doel of gevolg heeft een centralisatie van inzameling, opslag of verwerking van gegevens en de kruispuntbank enkel fungeert als kruispuntorganisme waarover in beginsel "elke uitwisseling" van gegevens tussen sociale zekerheidsinstellingen of tussen deze instellingen en derden dient te verlopen, wijst de Commissie op de vaagheid - omzeggens inhoudloosheid - van de in artikel 2, § 3, gehanteerde aanwijzing "op duurzame wijze" ; aan de Bank dient verboden te worden de gegevens langer te bewaren dan dit voor de haar opgelegde taak strikt noodzakelijk is ; in dit verband is de aanwezigheid van een gegeven in een taak-faze - b.v. tussen het bekomen van het gegeven en de hierbijaansluitende doorzending ervan aan een vragende instelling - niet als opslag te aanzien.

Wat de kwestieuze wisselwerking betreft lijkt artikel 5, 4° en 5°, te algemeen te zijn gesteld; wat die artikeldelen betreft dienen blijkbaar de gegevens uitgesloten te worden die de betrokken instelling zelf dient op te slaan overeenkomstig artikel 5, 2° van de wet.

Artikel 2, § 1, 2°, belast de Bank met het verzamelen, opslaan en verwerven van identificatiegegevens "met uitsluiting van de gegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, 1° tot en met 9°, en tweede lid van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen die effectief in dat register zijn opgeslagen", en artikel 2, §1, 1°, belast de Bank met "het coördineren van de betrekkingen van de Bank en de instellingen van de sociale zekerheid met het Rijksregister van de natuurlijke personen".

Artikel 32 voorziet dat de Bank elke overeenkomst kan sluiten die noodzakelijk is voor de vervulling van haar opdracht, wat door de commentaar op dit artikel wordt verduidelijkt als "bijvoorbeeld overeenkomsten m.b.t. onderzoek en studies of voor de uitvoering van bepaalde werken".

Hierbij moet duidelijk zijn dat die opdrachten en overeenkomsten niet mogen resulteren in een onrechtstreekse toegang tot het Rijksregister : een in het kader van de Kruispuntbankwet optredende bijzondere gegevensbank of instelling van sociale zekerheid of in artikel 32 bedoelde overeenkomstpartij kan alleen gegevens van het Rijksregister bekomen - hetzij rechtstreeks hetzij via de Kruispuntbank - op voorwaarde dat die bijzondere gegevensbank of sociale instelling of contract-partij bij toepassing van artikel 5 van de wet op het Rijksregister toegang tot dit register heeft verkregen ; een bank of instelling of andere die die toelating niet heeft bekomen kan ook niet via de Kruispuntbank gegevens van het Rijksregister verkrijgen, gezien dit een onrechtstreekse - met de wet strijdige - toegang tot het Rijksregister zou zijn.

Die bedenking geldt eveneens voor de artikelen 6, 2° tot 6°, en 7 van de Kruispuntbankwet. In zoverre artikel 7, laatste lid, betrekking zou hebben op gegevens die bekomen worden via het Rijksregister, valt het beoogde koninklijk besluit - onrechtstreekse toegang - onder toepassing van artikel 5 van de wet op het Rijksregister en is het besluit aan de bepalingen van dit artikel onderworpen.

In het kader van haar toekomstperspectief wenst de Commissie geraadpleegd te worden (advies) omtrent elk koninklijk besluit dat met toepassing van artikel 7, laatste lid , zou worden voorbereid.

De Commissie wenst eveneens dat het koninklijk besluit, dat in artikel 8 van het ontwerp in het vooruitzicht wordt gesteld, en waarbij de technische modaliteiten van de samenwerking tussen de Bank, de bijzondere gegevensbanken en het Rijksregister zullen worden geregeld, aan haar advies zal worden onderworpen en dat de tekst van artikel 8 in die zin zou worden aangepast.

Artikel 2 § 1, 3°, tweede lid, stelt een aan het voormelde gelijkaardige beperking in het vooruitzicht voor de identificatiegegevens die effectief zijn opgeslagen in een nationaal register van de rechtspersonen en "de" feitelijke verenigingen. Waar een nationaal register van "de" rechtspersonen haalbaar lijkt is dit zeker niet het geval voor "de" feitelijke verenigingen die een label en kwantitatief-onbekend gegeven vormen en niet noodzakelijk naar buiten bekend zijn. In de Nederlandse tekst van de commentaar op artikel 2 (blz. 4), is het lidwoord "de" weggelaten en wordt gesproken van een voldoende uitgebouwd "nationaal register van rechtspersonen en feitelijke verenigingen" wat zich binnen de mogelijkheden rangschikt.

Door de contractuele aanwerving van personeelsleden voor bepaalde opdrachten (art. 29) en de overeenkomsten voor uitvoering van bepaalde werken (artikel 32) kan de bescherming van de persoonlijke gegevens in het gedrang komen ; bij afwezigheid van de nodige waarborgen voor die noodzakelijke bescherming acht de Commissie deze opdrachten en overeenkomsten voor de uitvoering van bepaalde werken niet-aangewezen ; elke opdracht en overeenkomst die zou worden gesloten, zal met de nodige waarborgen moeten worden omringd, waarvan in het voorliggende ontwerp geen duidelijke aanwijzingen worden teruggevonden.

Wat het te gebruiken identificatienummer betreft wordt

- 1) het veralgemeend gebruik van een enig identificatienummer per persoon in de hele sociale zekerheid opgelegd ;
- 2) als dit enig identificatienummer het Rijksregisternummer aangewezen.

Die aanwijzing stelt voor de zoveelste maal twee standpunten tegenover elkaar:

- 1) het gebruik van het Rijksregisternummer biedt als dusdanig geen enkel gevaar mits de nodige maatregelen worden getroffen om alle ongewenste interconnecties uit te sluiten ;
- 2) vermits de waarborgen voor uitsluiting van interconnecties slechts theoretisch sluitend zijn en in de praktijk niet-sluitend, is het aangewezen het gebruik van het Rijksregisternummer - precies tot uitsluiting van die interconnecties - in de mate van het mogelijke te vermijden, wat betekent dat voor het geval een "enig" identificatienummer gewenst wordt geacht een ander dan het Rijksregisternummer dient aangewend te worden.

De Commissie, die zoals reeds meermaals veruitwendigd het tweede standpunt is toegedaan, is van oordeel dat het gebruik van het Rijksregisternummer als enig identificatienummer niet "de bescherming van de vertrouwelijkheid en de veiligheid bij de verwerking en uitwisseling van gegevens die betrekking hebben op een persoon die is of kan worden geïdentificeerd, optimaal waarborgt" (Commentaar artikel 1).

Geconcipieerd als hulpmiddel voor het bijhouden en bijwerken van voor de openbare sector noodzakelijke persoonsgegevens wordt het Rijksregisternummer nu een beheersmiddel voor een bijzondere sector, ten deze de zeer gevoelige sector van de sociale zekerheid .

Het feit dat het sociaal identificatiegegeven tegelijkertijd het identificatiemiddel voor de bijwerking van de persoonsgegevens is schept of alleszins verhoogt de mogelijkheid van interconnectie tussen de gegevensbanken van de sociale zekerheid enerzijds en andere gegevensbanken anderzijds. In dit verband meent de Commissie, gelet op het aantal gegevensbanken waarop het wetsontwerp van toepassing zal zijn en het vermelde gevoelige karakter van de aldaar opgeslagen gegevens, dat het noodzakelijk is dat aangepaste beveiligingsmaatregelen worden genomen op het niveau van elke aan de sociale Kruispuntbank aangesloten gegevensbank.

In zijn openingstoespraak op 22 september 1987 op de algemene internationale vergadering van de "Commissaires à la protection des données" gehouden te Québec (Canada), zei prof. Flaherty van de University of Western Ontario terecht : " Le contrôle des liaisons entre les banques reste, en théorie et en réalité, le point névralgique de la protection dans tous les pays occidentaux, et l'horizon ne semble pas s'éclaircir dans l'avenir immédiat".

De situering en opdracht van het in het vooruitzicht gestelde Toezichtscomité levert verschillende probleem-aspecten.

De eenheid van principieel beleid inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer dient bewaard te worden ; dit blijkt trouwens ook de strekking van het wetsontwerp te zijn. Daarbij is rekening te houden met de door het ontwerp van algemene wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het vooruitzicht gestelde uiteindelijke bevoegdheid en taken van de raadgevende Commissie.

Uiteraard dient in elke dienst of diensten-geheel waar persoonlijke gegevens worden bewaard of gebruikt de veiligheid van de gegevens te worden beschermd ; gezien de omvang van het opgezette Kruispuntbanksysteem is een bijzondere controle niet af te wijzen.

In die optiek is de vooropgestelde oprichting van een toezichtscomité positief : het is daarbij verstaan dat dit comité een controlefunctie vervult :

- artikel 40 + commentaar : "het toezichtscomité is belast met een fundamentele opdracht in het kader van de naleving van de verplichtingen in verband met de bescherming, de veiligheid en de vertrouwelijkheid van de gegevens, zowel op het vlak van de opslag als van de overdracht ervan "

(- Memorie van Toelichting, blz. 8 : de instanties die gegevens van persoonlijke aard bewaren in het kader van het netwerk dienen de nodige maatregelen te treffen, zowel op normatief als op technisch en organisatorisch vlak, om de bescherming van de vertrouwelijkheid ervan te waarborgen en mogen de gegevens slechts aanwenden voor de wettelijk toegelaten doeleinden ;)

(- Memorie van Toelichting, blz. 9 : zowel de Algemene Sociale Kruispuntbank als de diverse instellingen van sociale zekerheid moeten een gegevensbankbeheerder aanstellen die verantwoordelijk is voor de toepassing van de bepalingen betreffende de bescherming van de vertrouwelijkheid van de gegevens van persoonlijke aard bij de automatische gegevensverwerking in zijn instelling ;)

Waar het normaal is dat een comité, dat (Memorie van Toelichting, blz. 9) waakt over de naleving van de bepalingen van de wet en haar uitvoeringsbepalingen in het algemeen en van de voorzieningen m.b.t. de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het bijzonder ... "in de schoot van de Bank" (Memorie van Toelichting, blz. 12) wordt gesitueerd is het naar het oordeel van de Commissie niet aangewezen - teneinde hiërarchieconflicten uit te sluiten of alleszins te beperken - het Comité op te richten "bij" de Raadgevende Commissie.

Daarentegen is een goede samenwerking tussen de Commissie en het Toezichtscomité wenselijk en zeker nuttig, vooral rekening houdend met de omvang en belangrijkheid van het Kruispuntbank-opzet.

Gezien de hoedanigheid van de Voorzitter van het Toezichtscomité, kan de Commissie instemmen met zijn automatisch lidmaatschap van de Commissie.

Trouwens noodzaken de door artikel 34 van het wetsontwerp onderstreepte rechten en mogelijkheden van de Commissie, een bestendig op de hoogte gehouden worden van de werking van de Kruispuntbank en van de zich in het raam van die werking in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voordoende vraagpunten.

Aldus wordt verwacht dat de Voorzitter van het Toezichtscomité als lid van de raadgevende Commissie regelmatig omtrent de werking van de Kruispuntbank en aanklevende problematiek aan de raadgevende Commissie verslag zal doen onder in wederzijds overleg vast te leggen modaliteiten. Artikel 43 dient in die zin gelezen te worden, vooral met het oog op de in de Commentaar op artikel 34 onderstreepte wenselijkheid dat op het vlak van de basisregelen dezelfde beginselen worden gehanteerd in alle sectoren van het maatschappelijk leven.

In die optiek dient vastgesteld te worden dat de bankbeheerders en de Voorzitter van het Toezichtcomité t.o.v. de raadgevende Commissie niet gebonden zijn door het beroepsgeheim.

In het kader van de wisselwerking raadgevende Commissie - Toezichtcomité wenst de Commissie - via haar lid de Voorzitter van dit Toezichtcomité - op de hoogte te worden gehouden van de maatregelen die met toepassing van artikel 12 van het wetsontwerp ter bescherming van de gegevens van persoonlijke aard zullen worden genomen. Dit zal de Commissie toelaten, wanneer zij dit nuttig acht, aanbevelingen te doen.

De Commissie is evenwel van mening dat de Voorzitter van het Toezichtscomité slechts lid van de raadgevende Commissie kan zijn met raadgevende en zonder beraadslagende stem: enerzijds is af te wijzen dat omtrent de principes inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer mee zou beslist worden door de Voorzitter van een Comité dat over de naleving van de toepassing van die principes rechtstreeks dient te waken, wat bij uitbreiding van het systeem naar andere sectoren trouwens zou meebrengen dat uiteindelijk de rechtstreekse controleorganen ook de beslissingsmeerderheid inzake privacy-beginselen zouden kunnen vormen, wat de verhouding tussen de beginsel-vastlegging en de toepassingscontrole zou omkeren, anderzijds dient vermeden te worden dat de voorzitter van het Toezichtscomité in een persoonlijke conflictsituatie zou komen door mede een beslissing te moeten nemen omtrent een door het Toezichtscomité eventueel bestreden beginselopvatting.

Een voorbeeld van een naar het oordeel van de Commissie onjuiste verhoudingstoepassing tussen de raadgevende Commissie en het Toezichtscomité wordt geleverd door artikel 45 van het ontwerp, dat in zijn eerst lid bepaalt : "Het Toezichtscomité handelt op eigen initiatief, op verzoek van een lid van het Comité van Ministers of van de administrateur-generaal of op klacht van een natuurlijke of rechtspersoon of een feitelijke vereniging betrokken bij de toepassing van de artikelen 5 tot en met 7, die van een belang doet blijken of van oordeel is dat hij enig nadeel heeft geleden", met verdere uitwerking van de klachtprocedure in het tweede, het derde en het vierde lid van dit artikel.

De Commissie kent uiteraard het adagium "specialia generalibus derogant" en is zich bewust van de mogelijkheid dat een bijzondere wettelijke regeling van een algemene regeling zou afwijken, maar meent toch dat ten deze artikel 45 afbreuk doet aan de opvattingen die ten grondslag liggen aan de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister voor natuurlijke personen, inzonderheid van artikel 12 waar dit bepaalt dat "onverminderd de beroepsmiddelen voor de rechtbanken, de commissie de gedateerde en getekende klachten onderzoekt die haar in verband met de toepassing van (de wet op het Rijksregister) worden toegestuurd" ; het gezamenlijk onder ogen nemen van de geest van deze wettekst , de plaats van het Rijksregister in het in het ontwerp uitgebouwde systeem en de reeds vermelde toekomst-perspectieven wat de raadgevende Commissie betreft, leiden de Commissie tot de mening dat zij - op dit ogenblik alleszins wat de natuurlijke personen betreft - een beoordelingsrecht en -opdracht over de in artikel 45 van het ontwerp bedoelde klachten - alleszins een deel ervan - heeft , wat tot haar bevinding leidt dat die klachten alleszins - hetzij voor beslissing, hetzij minstens voor bevoegdheidscontrole op grond van inhoudelijk nazicht - aan de Commissie dienen medegedeeld/overgemaakt te worden.

Tenslotte veroorlooft de Commissie zich enkele technische bemerkingen

- wat de artikelen 14, 16 laatste lid en 40 van het ontwerp betreft : deze artikelen voorzien opheffing van het beroepsgeheim "wanneer een rechtbank of het in artikel 34 bedoelde Toezichtscomité hen om inlichtingen vraagt..." ;

Het is niet duidelijk wat door "rechtbank" wordt bedoeld ; de Commissie wijst in dit opzicht naar artikel 458 van Strafwetboek. Behoudens wanneer een uitbreiding of beperking van artikel 458 Swb. zou worden beoogd is een opheffing van het beroepsgeheim "wanneer een rechtbank ...om inlichtingen vraagt" dubbel gebruik en dus zonder voorwerp.

Anderzijds wenst de raadgevende Commissie dat ook zij de mogelijkheid zou hebben inlichtingen te vragen en te bekomen en dat de voorziene opheffing van beroepsgeheim daartoe zou uitgebreid worden in de zin van "wanneer de raadgevende commissie... of het in artikel 34 bedoelde Toezichtscomité hen om inlichtingen vraagt ".

- wat artikel 44, derde lid , van het ontwerp betreft :

"die bewijsKRACHT hebben TENZIJ het tegendeel wordt bewezen" betreft het verlenen van bijzondere bewijsWAARDE en dient beter te luiden : die bewijs opleveren zolang het tegendeel niet bewezen is (zie o.m. artikel 62 van de Wegverkeewet) of "die bewijs opleveren tot bewijs van het tegendeel".

De Secretaris,

De Voorzitter,

J. BARET

D. HOLSTERS