

RAADGEVENDE COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

ADVIES Nr 88 / 073 van 7 oktober 1988

O. ref. : 10527 / L / A / 77

BETREFT :Ontwerp van wet houdende hervorming van de inkomstenbelasting en wijziging van de met het zegel gelijkgestelde taksen (artikel 35 : invoering van een fiscaal identificatienummer van de belastingplichtigen).

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, 8, 9, 11 en 13;

Gelet op deze brief en het verzoek om advies dd. 22 augustus 1988 van de Minister van Financiën;

Heeft op 7 oktober 1988 volgend advies uitgebracht :

De door de verzoekende overheid voorgestelde bepalingen van het ontwerp van wet kunnen in het licht van de artikelen 5, 8, 9, 11, en 13 van de wet van 8 augustus 1983 op het Rijksregister worden onderzocht.

Artikel 35, § 4 , van het ontwerp van wet voorziet in de mededeling aan derden van informatiegegevens die worden verkregen krachtens de door het K.B. van 27 september 1984 verleende machtiging tot toegang tot het Rijksregister (artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983); de paragrafen 1 tot 7 verwijzen naar artikel 8 van de wet op het Rijksregister; paragraaf 5 verwijst met name naar de artikelen 9 en 13 van diezelfde wet; het bepaalde in artikel 11 van die wet, dat betrekking heeft op het beroepsgeheim, zou kunnen worden aangehaald in verband met de verplichtingen van derden onder meer.

Artikel 5 van de wet op het Rijksregister kan worden aangehaald in verband met § 4 van het ontwerp van de wet, voor zover dit ontwerp voorziet in de mededeling aan derden van informatiegegevens verkregen door het Ministerie van Financiën krachtens een erkend recht van toegang tot het register. De omschrijving die in § 4, tweede lid, van het ontwerp met betrekking tot de derden wordt gegeven ("elke Belgische onderneming die een opdracht van algemeen belang vervult en door de Koning nominatief is aangewezen ...") lijkt in overeenstemming te zijn met artikel 5, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983.

De Commissie verwijst in dit verband naar het advies dat zij op 19 december 1984 in een soortgelijk geval verstrekt heeft met betrekking tot de aanmaak van de identiteitskaarten toegewezen aan de N.V. IDOC (advies 84/008, BS 07.09.1985, blz 12808 e.v.) Zij herinnert eraan destijds te hebben beklemtoond dat die mededeling niet neerkwam op een recht van toegang tot het register, zoals door het K.B. van 29 juli 1985 is vastgesteld waarbij de vennootschap IDOC is aangewezen als onderneming belast met de aanmaak van de identiteitskaarten. De Commissie verbaast zich echter over de in het ontwerp van wet voorgestelde uitbreiding van dat begrip; niet alleen lijken de in het voormelde geval genomen voorzorgsmaatregelen de verzoekers te zijn ontgaan, maar bovendien verleent het ontwerp de machtiging tot toegang aan "elke" onderneming, zonder dat enige opsomming ervan wordt voorgesteld. De Commissie wenst dat de ontwerpen tot toepassing van bedoelde wet haar op zijn minst worden voorgelegd, zoals in het geval bepaald bij artikel 5, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983.

De toepassing van artikel 8 van de wet op het Rijksregister houdt verband met het gehele artikel 35 van het aan de Commissie voorgelegde ontwerp. De Commissie heeft geen bezwaar tegen § 2 en § 3, 2°, die naar reeds verleende machtigingen verwijzen (zij wenst er alleen op te wijzen dat het K.B. van 25 april 1986 niet is tegemoetgekomen aan de bezwaren die de Commissie geformuleerd heeft in haar advies 84/003 van 14 augustus 1984 (B.S. 21.05.1986), blz. 7361 e.v., in het bijzonder het vierde lid van blz. 7363, met betrekking tot de uitdrukkelijke vermelding van derden of van de categorieën van derden. Op het stuk van de wetgevingstechniek verbaast het de Commissie dat in § 2 verwezen wordt naar een ministerieel besluit en een koninklijk besluit die voorwaardelijke bepalingen inzake de toepassing van de wet zouden bevatten. De Commissie herinnert er tevens aan dat zij zich altijd heeft verzet tegen de veralgemeende aanwending van het identificatienummer van het Rijksregister en dat zij daarom niet zonder voorbehoud kan instemmen met het gebruik van het nummer van het Rijksregister als fiscaal nummer. Zoals de Commissie reeds verklaard heeft in haar advies 85/009 (B.S. 09.08.1985) met betrekking tot het ontwerp van K.B. tot vaststelling van de wijze van identificatie van de rechthebbenden op pensioen waarbij sommige rechthebbenden niet konden worden geïdentificeerd door middel van het nummer van het Rijksregister, is zij van oordeel dat zij zich niet moet uitspreken over de gegrondheid van de keuze van de verzoekende overheid voor zover zulks geen nadelige gevolgen kan hebben voor de persoonlijke levenssfeer. Zij stelt trouwens vast dat in Frankrijk, na overleg tussen het Ministerie van Financiën en de Commission Nationale Informatique et Libertés (C.N.I.L.), besloten werd het nummer van sociale zekerheid - vergelijkbaar met het identificatienummer van het Rijksregister in België - niet meer te gebruiken als identificatiemiddel van de belastingplichtigen. Overeenkomstig de wens van de C.N.I.L. om in de geest van de Franse wet "Informatique et Libertés" van 6 januari 1978 de koppeling en de onderlinge aansluiting van gegevensbestanden door middel van een identificatienummer zoals het nummer van sociale zekerheid te voorkomen, gebruikt het Ministerie van Financiën thans een eigen identificatienummer (zie C.N.I.L., 5e Rapport d'activité, 15 oktober 1983 - 31 december 1984, La Documentation française, 1985, blz. 41-64).

De Commissie wil ook de aandacht vestigen op § 3, 1° en 3°, op § 4, 2° en op § 6 van artikel 35 van het ontwerp van wet. Wat § 3, 1°, betreft, wijst de Commissie er nogmaals op dat zij het vermelden van het identificatienummer in de betrekkingen met de betrokkene niet als een gebruik in de zin van de wet beschouwt; wat § 3, 3°, betreft, waarbij de machtiging tot het gebruik van het identificatienummer verleend wordt aan "de natuurlijke personen of rechtspersonen en de feitelijke verenigingen die ertoe gehouden zijn informatie te verstrekken ... in het kader van de verplichtingen welke hun zijn opgelegd door een wets- of reglementsbeepaling", wijst daarentegen de Commissie er op dat artikel 8 van de wet op het Rijksregister over "de instellingen bedoeld bij artikel 5" spreekt; daarmee worden wellicht de "instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen" bedoeld, maar zij ziet niet in hoe een natuurlijke persoon of een feitelijke vereniging daaronder begrepen kan zijn.

De voorgestelde bepaling kan niet in aanmerking worden genomen, tenzij de wetgever van de door hem vastgestelde beginselen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer afwijkt,

wat de Commissie ten eerste zou betreuren .

Paragraaf 4, 2° roept eveneens bezwaren op, omdat hij, zoals hierboven reeds is gesteld, onduidelijk is geformuleerd (zie ook voormeld advies 84/003 en de adviezen waarin reeds vele malen gewezen is op het wederkerigheidsbeginsel : 84/001 (B.S. 8.11.1984) , 84/003 (B.S. ZA.05.1986), 85/011 (B.S. 28.10.1986) , 85/013 (B.S. 01.08.1985), 85/015 (B.S. 15.03.1986), 87/067 (B.S. 28.04.1988)).

De Commissie herinnert er ook aan dat zij herhaaldelijk de aanbeveling heeft geformuleerd dat de zelfs gedeeltelijke onderaanneming waarvoor het gebruik van het identificatienummer vereist is, alleen aan instellingen of diensten wordt toevertrouwd die zelf ook gemachtigd zijn op grond van artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 (zie b.v. het advies 85/018 (B.S. 22.08.1987)). Indien de uitvoering van de werken verplichtingen meebrengt waaraan bij herhaling moet worden voldaan, zou zulks een te ruime, zo niet verkeerde toepassing van de bepalingen van artikel 8 van de wet tot gevolg hebben.

Wat § 6 betreft, merkt de Commissie op dat de wet op het Rijksregister de machtiging tot het gebruik van het identificatienummer regelt, maar dat zij niet voorziet in de verplichting om dit nummer te vermelden. De Commissie wijst er op dat de wet op het Rijksregister een wet is ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dat het zeker nooit in de bedoeling heeft gelegen te voorzien in de verplichting om het identificatienummer te gebruiken : volgens de Commissie zou het verkeerd zijn van wat naar luid van de wet als een beperkte mogelijkheid geldt een verplichting te maken in het kader van de door het ontwerp van de wet voorgestelde regeling. De Commissie vestigt trouwens de aandacht op de maatregelen vermeld in § 6, 2°, en herinnert er aan dat zij er reeds op gewezen heeft dat de regeling waarin voor de sociale sector wordt voorzien, de toepassing van de wet op het Rijksregister ongeldig zou kunnen maken (zie bv. de adviezen 85/025 tot 033 van 23 oktober 1985 met betrekking tot de koninklijke besluiten van 5 december 1986, B.S. 19.12.1986, blz. 17319 e.v., of het advies 87/066 van 22 oktober 1987 met betrekking tot het ontwerp van wet houdende het statuut en de opdrachten van de Algemene Sociale Kruispuntbank).

Artikel 35, § 5, van het ontwerp van wet verwijst naar de artikelen 9 en 13 van de wet van 8 augustus 1983 die als enige waarborg gelden : het verbaast de Commissie dat die aanhaling, welke nodeloos is in het licht van wat de wet op het Rijksregister ter zake bepaalt, niet aangezet heeft tot het ontwerpen van een nauwkeurige omliggende regeling, tenzij het ontwerp van wet zich ertoe beperkt de uitbreiding van de bescherming van het identificatienummer tot het fiscaal nummer toegekend aan de rechtspersonen en aan de belastingplichtigen die niet in het Rijksregister zijn ingeschreven (§ 1, derde lid) voor te stellen aan de wetgever, althans indien deze de regeling met betrekking tot het fiscaal nummer, identiek met het identificatienummer van het Rijksregister, behoudt.

De Commissie wenst ook de aandacht te vestigen op artikel 11 van de wet op het Rijksregister, hoewel dat artikel in het ontwerp van wet niet wordt vermeld. De Commissie acht het wenselijk dat bepaalde bijzondere bepalingen en regels betreffende het beroepsgeheim in het ontwerp van wet voorkomen, in het bijzonder wat de derden of de natuurlijke personen en de rechtspersonen of de feitelijke verenigingen betreft, indien zij ertoe gebracht worden toegang te hebben tot de gegevensbestanden en het fiscaal nummer te gebruiken.

Gelet op al de opmerkingen hierboven is de Commissie van mening dat het voorgelegde artikel van het ontwerp van wet in tegenspraak is met de beperkende bepalingen die de wetgever heeft ingevoerd met betrekking tot het gebruik van het Rijksregister en zijn identificatienummer. Wat het gebruik betreft van dat nummer door de natuurlijke personen en de verenigingen die niet van openbaar nut zijn verklaard, wijkt het ontwerp af van de beginselen vastgesteld bij de wet van 8 augustus 1983. De Commissie is van mening dat de gelijkstelling van het identificatienummer met het fiscaal nummer indruist tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals zij naar analogie reeds gesteld heeft naar aanleiding van de besprekingen over de kaart van sociale zekerheid (Gedr. St. Senaat 740 - Nr. 2, Zitting 1984-1985, 13 december 1984, Bijlage, blz. 21-23; zie ook de bespreking in : Kamer van Volksvertegenwoordigers 942 nr. 6, zitting 1983-84, 25 september 1984).

Zij wenst dat het fiscaal nummer niet met het identificatienummer van het Rijksregister overeenstemt. Zij is tenslotte van oordeel dat de verplichting om het identificatienummer te vermelden in tegenspraak is met de bescherming die de wetgever ter zake heeft willen bieden.

Gelet op al deze beschouwingen kan de Commissie slechts een ongunstig advies verstrekken.

Voor de Secretaris,

De Voorzitter,

C. DESMECHT

D. HOLSTERS