

ADVIES Nr 08 / 2003 van 27 februari 2003

O. Ref. : 10 / A / 2003 / 003

BETREFT : Twee ontwerpen van koninklijk besluit ter uitvoering van de wet van ... tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid op artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 6 februari 2003 ;

Gelet op het verslag van de heer Yves POULLET,

Brengt op 27 februari 2003 het volgende advies uit:

1. Terwijl het Parlement het onderzoek van het ontwerp van wet tot wijziging van de wetten van 8 augustus 1983 en 19 juli 1991 voortzet, legt de Regering aan de Commissie twee koninklijke besluiten voor: het eerste betreffende de identiteitskaarten, het tweede tot bepaling van de personen en instellingen die toegang hebben tot het Register van de identiteitskaarten.

Een eerste ontwerp van koninklijk besluit werd in zijn eerste versie voor advies aan de Commissie voorgelegd. De Commissie heeft zich in haar advies nr. 19/2002 van 10 juni 2002 beperkt tot enkele algemene beschouwingen (advies 19/2002, nrs. 36, 37, 38).

I. ONDERWERP VAN HET VERZOEK OM ADVIES

2. Artikel 1 van het eerste koninklijk besluit betreffende de identiteitskaarten bevat het beginsel inzake de verplichting voor iedere Belg die volle 15 jaar oud is om houder te zijn van een identiteitskaart alsook om deze over te leggen aan bepaalde openbare ambtenaren.

In artikel 2 is het bestuur vastgelegd dat met de uitreiking van de kaart belast is.

In artikel 3 worden de inhoud van de kaart en de actoren, belast met de personalisering en de initialisering van de kaart, nader omschreven. In artikel 4 wordt de taal bepaald waarin de vermeldingen op de kaart worden aangebracht.

De voorwaarden voor de vernieuwing, de te vervullen formaliteiten bij verlies en de gevolgen van de kennisgeving van het verlies van de kaart zijn bepaald in de artikelen 5 en 6.

In artikel 7 is de werkwijze van de helpdesk nader omschreven.

De andere bepalingen doen weinig ter zake in het licht van hetgeen de Commissie bezighoudt.

3. Het tweede besluit bevat twee artikelen waarin de instellingen worden bepaald die toegang hebben tot het Register van de identiteitskaarten.

II. OPMERKINGEN VOORAF

4. De Commissie weet niet wat uiteindelijk zal gebeuren met de opmerkingen die zij heeft gemaakt bij het onderzoek van het ontwerp van wet waarvan de koninklijke besluiten de tenuitvoerlegging zijn (advies nr. 19/2002 van 10 juni 2002 inzonderheid nr. 27 e.v.). Zij heeft zich inzonderheid zorgen gemaakt over de leesbare vermelding van het identificatienummer op de identiteitskaart alsook over de toevoeging van een leesbare en gemakkelijk te kopiëren gedigitaliseerde foto (nr. 28 van vorig advies).

Er is kritiek geuit op de mogelijkheid om andere vermeldingen toe te voegen op de identiteitskaart (nr. 29 van vorig advies).

Hoewel de door de Regering ingediende tekst in het Parlement inzake dit laatste punt gevolg geeft aan de opmerkingen van de Commissie door op beperkende wijze de gegevens van de kaart vast te leggen, wordt in de tekst niet tegemoet gekomen aan het fundamentele bezwaar van de Commissie, te weten de totale vaagheid van de personen of overheden die gemachtigd zijn om gedeeltelijk of volledig toegang te hebben tot de elektronisch leesbare gegevens, alsook van de voorwaarden voor deze toegang. Op dit punt wordt verder in de tekst teruggekomen (zie verder, nr.8).

5. Met betrekking tot een eerste ontwerp van koninklijk besluit betreffende de identiteitskaarten, gevoegd bij het ontwerp van wet dat destijds aan de Commissie is voorgelegd, heeft deze laatste zich beperkt tot enkele kritische opmerkingen.

De eerste opmerking betrof de vrees dat de identiteitskaart het medium zou worden van de toepassingen ontwikkeld door de privé-bedrijven die hun eigen chipkaarten zouden koppelen aan de identiteitskaart. De regering beperkt zich ertoe te antwoorden dat zulks niet verhindert dat een burger, zoals thans het geval is, met zijn manuele handtekening zelf beslist wanneer hij gebruik maakt van zijn elektronische handtekening. Op grond hiervan overweegt de regering op serene wijze dat de identiteitskaart kan dienen als medium voor de elektronische handtekening met het oog op het sluiten van een on line-overeenkomst, enz.

6. De Commissie is verbaasd over dit regeringsstandpunt. Zo wordt de burger door de koppeling van de toepassingen van on line-bankieren aan de identiteitskaart verplicht (waar is zijn vrijheid) om zijn identiteitskaart in te voeren in de voor hem door de bank of handelaars ter beschikking gestelde lezers.

Voor dergelijke gevallen is niets bepaald, inzonderheid ingeval deze banklezers geen toegang hebben tot de elektronisch zichtbare en leesbare gegevens op de identiteitskaart. Volgens de Commissie is het absoluut noodzakelijk dat technische voorzieningen een selectieve toegang waarborgen tot de gegevens op de kaart en dat enkel de besturen of de instellingen die behoorlijk gemachtigd zijn, toegang hebben tot een of meer identificatiegegevens op de kaart¹ en op beperkende wijze in het ontwerp van wet worden opgesomd. Deze toegang moet worden onderscheiden van die welke noodzakelijk is voor het lezen en de herkenning van de elektronische handtekening die volgens het ontwerp van wet eveneens op de kaart kan voorkomen, zulks op dezelfde chip als de identificatiegegevens.

7. Zonder de keuzes van de regering opnieuw in vraag te stellen, vestigt de Commissie de aandacht van de regering over het algemeen op de bestaande situatie in de andere Europese landen omschreven in een voorontwerp van synthese, opgemaakt door de CNIL (14 januari 2003) naar aanleiding van een enquête over het elektronisch bestuur gericht aan alle overheden voor de gegevensbescherming (document als bijlage). Deze synthese toont aan dat het Belgisch ontwerp tot invoering van een elektronische identiteitskaart alsook van een elektronische handtekening opgenomen op deze kaart een avant-gardistisch project is dat zijn gelijke niet kent in de andere Europese landen. Deze vaststelling pleit geenszins voor het in vraag stellen van een doeltreffend en nuttig instrument voor de burger maar voor de noodzaak dat de regering zich ervan vergewist dat de grote risico's op de schending van hun persoonlijke levenssfeer die de burgers lopen, inzonderheid adequate technische bescherming genieten. Inzake de vergelijking met de andere landen merkt de Commissie op (blz. 11 e.v.) dat de weinige landen die beslist hebben tot de algemene uitreiking van een kaart voor de elektronische identificatie deze kaart niet noodzakelijk plannen als elektronische identiteitskaart maar als kaart op grond waarvan handelingen op het stuk van de handel of van de administratie kunnen worden verricht (bijv. Finland). De kaart bevat dus geen enkel gegeven betreffende de universele identificator van de persoon, noch zijn geboortedatum of adres.

Het Italiaanse voorbeeld leunt het dichtste aan bij het Belgische, maar het verschilt op twee punten: een laserstrook en een microprocessor om de functies van de elektronische identiteitskaart en handtekening van elkaar te scheiden.

¹ In dit opzicht zou het probleem van de toegang tot enkel het adres, een gegeven dat niet zichtbaar is op de kaart, door sommige bedrijven kunnen worden ingeroepen die derhalve een zeer beperkt gedeelte van de elektronische inhoud van de kaart zouden willen kunnen lezen. Zulks onderstelt dat de beveiligingsstandaarden die de versnippering van diverse gegevens op de kaart mogelijk maken, streng geëvalueerd worden en dat daartoe alle waarborgen worden gegeven.

8. Tot slot van dit vergelijkende onderzoek is in het rapport van de CNIL een lijst van punten opgenomen waarop ieder beslissingsbevoegd persoon of orgaan moet letten:

« En tout état de cause, plusieurs éléments ont été relevés comme potentiellement problématiques :

- *détermination de la nature des données enregistrées sur la carte;*
- *détermination des procédures de traitement de ces informations;*
- *détermination des organismes autorisés à avoir accès aux différentes catégories d'informations;*
- *respect des droits des personnes;*
- *détermination des administrations habilitées à décider des données enregistrées dans la carte d'identité électronique;*
- *possibilité d'utilisation de la carte d'identité électronique à des fins commerciales (paiement en ligne, portefeuille électronique, etc.);*
- *mesures de sécurité mises en œuvre (l'Italie soulignant à cet égard qu'une entreprise au monde serait aujourd'hui en mesure d'offrir des réponses à la mesure des ambitions technologiques du projet en cours);*
- *stockage central de données de santé et de données biométriques (empreintes digitales). »*

Op grond van de thans ontvangen informatie, blijkt de Commissie niet te kunnen antwoorden op bepaalde in dit rapport geuite bezorgdheden die zij evenwel eerst wenst op te lossen alvorens zich erover uit te spreken.

9. De Commissie merkt immers op dat het regeringsontwerp op heel wat punten vaag blijft. In het bijzonder de bepaling van de instellingen die gemachtigd zijn om toegang te hebben tot de verschillende categorieën van gegevens, de bepaling van de besturen gemachtigd om te beslissen over de gegevens op de elektronische identiteitskaart, de veiligheidsmaatregelen bij de toegang en de overdracht van gegevens, de koppeling van de functies van de sociale zekerheid en de gezondheid en de andere functies van de kaart zouden moeten worden verduidelijkt.

Bij gebrek hieraan meent de Commissie dat het moeilijk is de inzet van de invoering van de elektronische identiteitskaart en de risico's voor de burgers door de invoering van dit instrument te meten.

10. De tweede opmerking van de Commissie betreffende de risico's van een veralgemening van het verzoek de identiteitskaart te tonen voor de elektronische administratieve dienstverlening veegt de regering van tafel en stelt dat dezelfde vrees bestaat voor de huidige identiteitskaarten ten aanzien van de thans reeds beschikbare diensten. De Commissie wenst de redenen van haar vrees te verduidelijken: de overlegging van een identiteitskaart is een vereiste formaliteit, behalve tegenover sommige privébedrijven voor de uitvoering van wettelijke verplichtingen, voor sommige welbepaalde maar niet alle administratieve handelingen. Het betreft bovendien een gewone overlegging die niet noodzakelijk gepaard gaat met een beslaglegging op de gegevens op de kaart. Het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën maakt enerzijds de vereiste van deze overlegging gemakkelijk terwijl deze zelfs niet noodzakelijk is (bijv. de website met gegevens van het gemeentebestuur die identificatie zou vereisen) en maakt anderzijds de automatische registratie van gegevens op de kaart mogelijk.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING VAN DE KONINKLIJKE BESLUITEN

a. *Ontwerp van koninklijk besluit betreffende de identiteitskaarten*

Artikel 1

11. De finaliteit van de elektronische identiteitskaart is omschreven in het verslag aan de Koning (blz. 4): «De elektronische identiteitskaart stelt enkel de identiteit van de persoon vast en omvat geen andere elektronische gegevens». De Commissie is van oordeel dat deze finaliteit eveneens in het koninklijk besluit zou moeten worden opgenomen.

12. Het tweede en derde lid zorgen voor een delicaat interpretatieprobleem: moet de identiteitskaart worden «présentée (voorlegging)» of «overgelegd (remise) op vordering van de politie ? De gebruikte term in de Franse versie betekent dat het volstaat de kaart gewoon te tonen; de gebruikte term in de Nederlandse versie is vager en zou kunnen wijzen op de noodzaak de identiteitskaart in een lezer in te voeren en de politie minstens de toelating te geven de kaart te lezen. Volgens ons zou de invoering van de kaart voorbehouden moeten zijn voor welbepaalde gevallen en niet voor de gevallen waarin de voorlegging van de kaart vereist is.

Daartegenover is de Commissie, met uitzondering van de gevallen bepaald in het tweede en derde lid, van oordeel dat de “voorlegging” van de kaart op geen enkele wijze mag worden opgelegd, noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks, behalve wanneer zulks noodzakelijk blijkt te zijn voor de tenuitvoerlegging van een wettelijke verplichting.

Artikel 3

13. Het tweede lid van §1 zou moeten worden verduidelijkt: over welke normen en standaarden gaat het? Betreft het normen inzake het formaat van de kaart, veiligheidsnormen inzonderheid betreffende de toegang tot de gegevens op de microprocessor, normen over de digitalisering van beelden of tekst? De Commissie meent dat de normen met het oog op de beveiliging van de toegang alsook op de codering van de overdracht van gegevens vanaf de kaart in ieder geval uitdrukkelijk moeten worden vastgelegd en dat de huidige referentienormen in een bijlage nader moeten worden bepaald.

14. Het tweede lid van §3 houdt de invoering in van een volgnummer dat geen gegevens over de persoon van de houder, noch verwijzingen naar zulke gegevens mag bevatten. Houdt de draagwijdte van deze tweede vereiste in dat zelfs de verwijzing naar concordantietabellen tussen de persoon van de houder en dit volgnummer verboden is ?

Ook het derde lid van §3 zorgt voor een moeilijkheid aangezien bepaalde vermeldingen die op de identiteitskaart elektronisch leesbaar en toegankelijk zijn opgenomen, ontsnappen aan de controlebevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand.

15. Op grond van §4 wordt een verwijzing naar de actoren ingevoerd: een niet-omschreven «personalisator » en «initialisator » en zonder de instellingen bevoegd voor de vervulling van deze opdrachten en hun statuut ten opzichte van de wet op de persoonlijke levenssfeer nader te bepalen. Is de personalisator een administratie of een privébedrijf, een verantwoordelijke van de verwerking of een gewone verwerker? Indien voor dit laatste geval wordt gekozen, wordt op grond van artikel 16 van de wet van 1992 vereist dat een overeenkomst wordt gesloten en gekozen wordt voor een “gekwificeerde” verwerker. Mag de initialisator de certificatedienstverlener zijn, hetgeen het derde lid van §4 lijkt uit te sluiten?

De veiligheidsregels betreffende de verrichtingen van deze twee actoren, zouden moeten worden opgenomen in een reglement van de minister van Binnenlandse Zaken.

Bepaalde functies van de kaartinitialisator zijn weinig duidelijk. Zo vraagt punt 3° de generatie van persoonlijke activeringscodes van de aanvrager en de gemeente (heeft de gemeente een persoonlijke activeringscode of is het niet eerder die van de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente?) alsook de initiële PIN-code van de aanvrager. Zo is in punt 4° sprake van het laden van de actieve "root"certificaten van de overheid, zonder te verduidelijken om welke overheid het gaat.

16. Punt 7° is weinig duidelijk: het "optekenen van gegevens in het Register van de Identiteitskaarten". Welke gegevens worden bedoeld? In welke mate is de overdracht van gegevens op de identiteitskaart naar het Register van de Identiteitskaarten noodzakelijk?

De Commissie wijst in dit opzicht op haar bezwaar tegen de invoering van dit tweede bestand naast het Rijksregister. Zij merkt op dat het tweede koninklijk besluit dat haar voor advies wordt voorgelegd de inhoud van dit register niet nader bepaalt zoals de Regering evenwel had beloofd (zie commentaar artikel 13 opgenomen in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983). Inzake de lijst van deze gegevens wijst de Commissie op de taak om zich te beperken tot het strikt noodzakelijke betreffende dit register.

Artikel 6

17. Dit artikel is a priori een overbodige herhaling, ten minste grotendeels, van artikel 8ter van het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983.

Er moet worden opgemerkt dat om de elektronische functie van de identiteitskaart op grond van §2 te kunnen schorsen, wordt ondersteld dat de lezers die deze elektronische functie mogelijk maken, on line verbonden zijn.

De andere artikelen behoeven weinig commentaar.

b. Ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de personen en instellingen die toegang hebben tot het Register van de Identiteitskaarten

18. De Commissie stelde zich in advies nr. 19/2002 (nr. 31) vragen over de doelstelling van dit register als afzonderlijk register van het Rijksregister met de volgende bewoordingen: "*Artikel 14 creëert een wettelijk kader voor het bij het koninklijk besluit van 29 juli 1985 opgerichte identiteitskaartenbestand. Krachtens het tweede lid bepaalt de Koning de inhoud ervan, na advies van het machtigingscomité. De Commissie is bezorgd over de oprichting van dit tweede bestand, naast het bestand van het Rijksregister, en over de onduidelijkheid in verband met de inhoud en de finaliteiten ervan. Zij wenst dat de Regering haar ontwerp verantwoordt hoewel de vermelding van het kaartnummer deel uitmaakt van de verplichte informatiegegevens van het Rijksregister, wat dus zou kunnen volstaan om de opdrachten die worden toegekend aan dit nieuwe bestand te vervullen.*"

In het ontwerp van wet dat thans in het Parlement wordt besproken is de finaliteit van dit register niet omschreven, maar als antwoord op de bezorgdheden van de Commissie, wordt in twee koninklijke besluiten voorzien: het ene betreffende de gegevens die in dit register zijn opgenomen; het andere betreffende de personen die toegang hebben tot dit register.

Enkel het tweede besluit is tot op vandaag aan de Commissie voorgelegd. Zij zou derhalve wensen te beschikken over een omschrijving van de finaliteiten van dit register en van de gegevens die erop kunnen voorkomen, alvorens zich uit te spreken over het koninklijk besluit dat haar is voorgelegd. Het is immers moeilijk te bepalen of de lijst van personen die tot dit register toegang hebben, verantwoord is en of de toegang volledig of gedeeltelijk moet zijn terwijl de finaliteit van het register en de inhoud ervan niet duidelijk zijn omschreven.

CONCLUSIE,

19. Onder voorbehoud van de opmerkingen als gevolg van de artikelsgewijze bespreking van het ontwerp van wet (ontbreken van definities van bepaalde termen, terminologische onnauwkeurigheid,...) zou de Commissie het koninklijk besluit kunnen aanvaarden onder twee voorwaarden:
- De eerste betreft de noodzaak van een duidelijke scheiding van de functie voor de identificatie van de personen en die van de legalisering in het kader van het gebruik van de elektronische handtekening. Hoewel de Regering wenst dat de privésector voor de toepassingen die haar eigen zijn de identiteitskaart kan gebruiken als medium voor de elektronische handtekening, betekent zulks in geen geval dat deze sector toegang moet hebben tot de identificatiegegevens op de kaart.
 - De tweede is de noodzaak te voorzien in een erkenningsstelsel van de kaartlezers die ervoor garant kan staan dat de gemachtigde instellingen voor het lezen van de kaart enkel toegang hebben tot de zones waartoe zij gerechtigd zijn door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie. De Commissie wenst bij dit werk van technische normalisering betrokken te worden.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. BARET,

(get.) P. THOMAS.