

O. ref. : 10527 / L / A / 78

BETREFT : Algemene evaluatie van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het kader van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen

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;

Gelet op de brief en het verzoek om advies dd. 26 augustus 1988 van de Minister van Binnenlandse Zaken;

Heeft op 20 december 1989 het volgend advies verleend :

VOORWOORD

Dit is het 86ste advies dat door de Commissie wordt verleend sedert haar instelling op 2 mei 1984.

Meer dan honderd koninklijke en ministeriële besluiten werden aangenomen ter uitvoering van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

Het is dan ook passend om thans een eerste algemene evaluatie te maken van de manier waarop de persoonlijke levenssfeer wordt beschermd in het kader van deze wet van 8 augustus 1983.

De Commissie is, in de eerste plaats, van oordeel dat zij de aandacht moet vestigen op het onderscheid dat door de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen wordt gemaakt tussen twee types van koninklijke besluiten die toegang verlenen tot het Rijksregister op grond van het juridisch statuut van degene aan wie de toelating wordt verleend :

- de openbare overheden en de instellingen van openbaar nut bedoeld bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, evenals de notarissen en de gerechtsdeurwaarders kunnen de toegang tot het Rijksregister worden verleend bij gewoon koninklijk besluit ⁽¹⁾;

- de instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen kunnen slechts de toegang tot het Rijksregister worden verleend bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit na advies van de Raadgevende Commissie ter Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer ⁽²⁾.

Het grootste gedeelte van de koninklijke besluiten die toegang verlenen tot het Rijksregister en die tot op heden in het Belgisch Staatsblad werden bekendgemaakt, zijn bijgevolg niet vooraf ter advies aan de Commissie voorgelegd.

De Commissie kent zich evenwel het recht toe in de volgende twee gevallen een advies te verlenen inzake de bepalingen in ontwerpfasen die gegrond zijn op artikel 5, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 :

- wanneer de bevoegde Minister haar ontwerp van koninklijk besluit voorlegt, gegrond op deze bepaling, hoewel hij daartoe niet gehouden is ;

- wanneer het ontwerp van koninklijk besluit tot machtiging van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister (art. 8 van de wet van 8 augustus 1983) dat haar wordt voorgelegd ook bepalingen bevat die gegrond zijn op artikel 5, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983.

Met betrekking tot de koninklijke besluiten die de openbare overheden, de instellingen van openbaar nut bedoeld bij de wet van 16 maart 1954 en de instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen, machtigen om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken, brengt de Commissie in herinnering dat haar voorafgaand advies nog steeds is vereist. Dit advies moet trouwens samen met het koninklijk besluit in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt ⁽³⁾.

Voor het geheel van koninklijke besluiten waarover één advies of verschillende adviezen werd of werden verleend, geldt bovendien dat, daar dit advies voor de autoriteiten niet bindend is, de vastgestelde bepalingen al of niet rekening kunnen houden met de opmerkingen die door de Commissie in haar advies werden geformuleerd.

¹ Art. 5, eerste lid.

² Art. 5, tweede lid.

³ Art. 8

In sommige gevallen bevat het koninklijk besluit bepalingen die verschillen van diegene die aan de Commissie voor advies werden voorgelegd, hetzij omdat ze werden aangepast op grond van het advies zelf, hetzij omdat ze (wat een ernstige zaak is) werden gewijzigd - in een andere zin dan degene gewenst in het advies - of werden toegevoegd nadat het ontwerp aan de Commissie werd voorgelegd (⁴).

De Commissie herinnert daaromtrent aan het advies van de Raad van State van 2 mei 1988 betreffende een ontwerp van koninklijk besluit tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen wat betreft de Dienst Studietoelagen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (⁵) :

"(...) de tekst voorgelegd door de Minister van Binnenlandse Zaken en van Openbaar Ambt aan de Raadgevende Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer...bevatte de bepaling die paragraaf 2 van artikel 1 van het ontwerp vormt, niet...De bepaling in paragraaf 2 van artikel 1 van het ontwerp beantwoordt wel enigszins aan de opmerkingen gemaakt door de Raadgevende Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, maar de bepaling, al biedt ze ontegensprekelijk voordelen, vormt toch een wijziging en het is dan ook noodzakelijk dat voornoemde Commissie kennis kan nemen van de tekst en haar advies over de tekst kan verlenen (...)"

HOOFDSTUK I : het recht op toegang tot de basisgegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen.

I. De toegang tot de basisgegevens opgenomen in het Rijksregister

1°) Artikel 3, eerste en tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen bepaalt dat negen informatiegegevens of groepen van informatiegegevens van persoonlijke aard, met de opeenvolgende wijzigingen aangebracht aan die informatiegegevens en de datum waarop die wijzigingen uitwerking hebben, opgenomen en bewaard worden in het Rijksregister.

Het zijn de basisgegevens van het Rijksregister.

Artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 kent aan de Koning de bevoegdheid toe om toegang te verlenen tot de basisgegevens van het Rijksregister aan de openbare overheden, aan de instellingen van openbaar nut bedoeld bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, aan de notarissen en de gerechtsdeurwaarders (eerste lid), evenals aan de instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen (tweede lid).

⁴ Dit laatste geval wordt treffend geïllustreerd door het koninklijk besluit van 10.9.1986 waarbij aan de sociale verzekeringsfondsen voor zelfstandigen toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en machtiging wordt gegeven om gebruik te maken van het identificatienummer (B.S. 9.10.86, p. 13756) en door het koninklijk besluit van 10.9.86 waarbij aan sommige overheden van het Ministerie van Middenstand en van het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen machtiging wordt verleend tot het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen (B.S. 9.10.86, p. 13753). Deze besluiten worden hierna verder besproken.

⁵ Niet gepubliceerd.

Alleen deze overheden, instellingen en personen kunnen toegang krijgen tot het Rijksregister.

2°)De Commissie is van oordeel dat de instellingen waaraan tot op heden toegang tot de basisgegevens werd verleend op grond van artikel 5, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983, een opdracht van algemeen belang lijken te vervullen.

De Commissie meent bovendien dat, op grond van de verklaringen die haar werden gegeven wanneer zij moest oordelen over de machtiging tot toegang, de toegang tot de basisgegevens gerechtvaardigd lijkt.

3°)Het verlenen van toegang aan de openbare overheden en de instellingen van openbaar nut bij toepassing van artikel 5, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 - dat wil zeggen, voor het grootste deel, zonder voorafgaand advies van de Commissie - lijkt algemeen genomen eveneens gerechtvaardigd.

De Commissie betreurt evenwel dat de toegang bijna systematisch voor het geheel van de 9 basisgegevens wordt verleend. Hoewel de Commissie op dit ogenblik praktisch gezien niet in staat is om controles uit te voeren, betwijfelt zij of sommige openbare overheden en instellingen van openbaar nut wel alle basisgegevens nodig hebben om hun bij wet of reglement bepaalde opdracht die hun toegang tot de gegevens rechtvaardigt, doeltreffend te vervullen.

Zij stelt echter tot haar tevredenheid vast dat enkele koninklijke besluiten de toegang beperken tot slechts een gedeelte van de gegevens (⁶).

Zij twijfelt echter ernstig aan de gepastheid van het systematisch toegang verlenen tot de informatiegegevens bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983, dat wil zeggen tot de opeenvolgende wijzigingen van de in het eerste lid opgesomde informatiegegevens, die het mogelijk maken de levensloop van de personen te schetsen.

4°)De Commissie vestigt de aandacht op de overmaat die schuilt in het verlenen van de machtiging tot toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen voor de informatiegegevens betreffende alle personen wier informatiegegevens in dit register zijn opgenomen.

In dit opzicht stelt de Commissie het op prijs dat een bepaald aantal koninklijke besluiten de machtiging tot toegang die zij verlenen uitdrukkelijk beperken tot uitsluitend de informatiegegevens betreffende de natuurlijke personen voor wie de houders van de machtiging tot toegang de wettelijk of reglementair bepaalde opdrachten, die hun toegang tot het Rijksregister rechtvaardigen, moeten uitvoeren (⁷).

⁶ Zie het K.B. van 27.9.84 waarbij aan sommige overheden van het Ministerie van Financiën toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, B.S. 19.10.84, p. 14003, art. 1, 2°, en het K.B. van 14.4.1987 waarbij aan de auditeur-generaal bij de Raad van State toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, B.S. 13.5.1987, p. 7158, art. 1.

⁷ K.B. van 5.12.1986 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas in de mate dat zij belast is met het bijhouden van de individuele rekening van de werknemers, B.S. 19.12.1986, (17337) p. 17348, art. 1, K.B. van 5.12.1986 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van instellingen die, in het kader van de wetgeving betreffende de ziekte- en invaliditeitsverzekering, opdrachten van algemeen belang vervullen, B.S. 19.12.1986, (17351), p. 17336, art. 1, §§1 en 2; K.B. van 5.12.1986 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de

De Commissie betreurt echter dat de meeste koninklijke besluiten tot machtiging van de toegang tot het Rijksregister geen dergelijke beperking stellen.

In het bijzonder artikel 2 van het koninklijk besluit van 3 april 1984 betreffende de toegang door sommige openbare overheden tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, alsmede betreffende het bijhouden en de controle van de informaties ⁽⁸⁾ beperkt de toegang van de gemeenten, de diplomatieke zendingen en de consulaire posten uitdrukkelijk tot de basisgegevens - uitsluitend artikel 3, eerste lid van de wet van 8 augustus 1983 - betreffende de inwoners ingeschreven in een andere gemeente, een andere diplomatieke zending of een andere consulaire post.

De feiten die ten grondslag liggen aan de enige klacht betreffende de toepassing van de wet van 8 augustus 1983 die door de Commissie gegrond werd geacht - toegang tot het Rijksregister van niet-gemachtigde personen met behulp van een gemeentelijke terminal - zouden waarschijnlijk niet zijn begaan indien elk van de gemeenten slechts toegang kreeg tot de gegevens betreffende de personen ingeschreven in haar eigen registers.

II. Het gebruik van de basisgegevens verkregen door bemiddeling van het Rijksregister

5°) Rekening houdend met het doel gesteld bij de oprichting van het Rijksregister van de natuurlijke personen, te weten het streven naar een grotere doelmatigheid van de openbare diensten, is de Commissie van oordeel dat de houders van de machtiging tot toegang tot het Rijksregister het recht hebben om tot op zekere hoogte gebruik te maken van de gegevens die ze dankzij de machtiging tot toegang hebben verkregen.

Zij erkent dat dit recht op gebruik van de gegevens, in bepaalde omstandigheden, de bevoegdheid inhoudt om aan derden gegevens te verstrekken die vervolledigd, bijgewerkt of gecontroleerd werden dankzij de basisgegevens verkregen van het Rijksregister ⁽⁹⁾.

Die bevoegdheid moet echter worden beperkt ⁽¹⁰⁾.

De verstrekking aan derden van bepaalde gegevens verkregen bij het Rijksregister moet op grond

natuurlijke personen in hoofde van de kinderbijslagfondsen bedoeld in artikel 19 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, B.S. 19.12.1986, (17374), p. 17382, art. 1, eerste lid; K.B. van 5.12.1986 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de bijzondere vakantiefondsen bedoeld in artikel 44 van de gecoördineerde wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, en van de Compensatiedienst voor betaald verlof der zeelieden, B.S. 19.12.1986, (17386) p. 17394, art. 1, eerste lid; K.B. van 5.12.1986 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van instellingen die, in het kader van de wetgeving betreffende de pensioenen der werknemers, opdrachten van algemeen belang vervullen, B.S. 19.12.1986, (19397) p. 17405, art. 1, eerste lid; K.B. van 5.12.1986 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van instellingen die, in het kader van de wetgeving betreffende de arbeidsongevallen der werknemers, opdrachten van algemeen belang vervullen, B.S. 19.12.1986, (17409) p. 17418, art. 1, eerste lid.

⁸ B.S. 21.4.1984.

⁹ Zie Raadgevende Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, Vijf jaar werking van de Commissie, Een eerste stap op weg naar de bescherming van persoonsgegevens, tweede deel, hoofdstuk IV, nr. 5.

¹⁰ Id. nr. 6 e.v.

van artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 immers geschieden door een houder van een machtiging tot toegang tot het Rijksregister, en zij moet bestemd zijn voor het vervullen van een opdracht opgelegd door of krachtens een wet, een decreet of een beschikking.

Op grond van artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en van artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, die in hun bepalingen het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer garanderen, is de Commissie van oordeel dat de verstrekking van gegevens aan derden strikt noodzakelijk moet zijn voor het vervullen van de wettelijke opdracht en dat zij, volgens het evenredigheidsbeginsel, slechts kan geschieden indien bij het afwegen van de belangen blijkt dat het openbaar belang, gediend door de verstrekking, overheerst op het recht van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de persoon die het onderwerp is van de gegevens.

6°) 6.1 De Commissie betwijfelt of deze beginselen altijd worden gerespecteerd.

Al is het zo dat een aantal koninklijke besluiten tot regeling van de toegang tot het Rijksregister het gebruik van de gegevens verkregen door de houder van de machtiging niet nader bepalen - wat door de Commissie wordt beschouwd als een verbod om de gegevens aan derden te verstrekken, aangezien de wet van 8 augustus 1983 van beschermende aard is en strikt dient te worden geïnterpreteerd - of de mededeling van de gegevens aan derden uitdrukkelijk verbieden (¹¹), toch wekken sommige van de bepalingen vervat in verscheidene koninklijke besluiten grote bezorgdheid bij de Commissie.

Die bepalingen geven de overheden en de instellingen waaraan de machtiging tot toegang werd verleend, het recht om aan derde instanties en personen gegevens, verkregen dankzij de toegang tot het Rijksregister, te verstrekken en daarbij de grenzen te overschrijden die de gegronde bezorgdheid om de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de natuurlijke personen waarop die gegevens betrekking hebben, zou moeten opleggen : die verstrekking van gegevens is te ruim en te algemeen gedefinieerd, hetzij met betrekking tot de gegevens die kunnen worden verstrekt, hetzij met betrekking tot de omstandigheden waaronder de verstrekking is toegestaan; bovendien zijn de waarborgen betreffende de veiligheid en de vertrouwelijkheid van de verstrekte gegevens onvoldoende of onbestaande.

¹¹ K.B. van 3.4.1984 betreffende de toegang door sommige openbare overheden tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, alsmede betreffende het bijhouden en de controle van de informaties, art. 3.

6.2.1 Bijvoorbeeld : artikel 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 12 augustus 1985 tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, wat het Ministerie van Sociale Voorzorg betreft. Het bepaalt het volgende : "De informatie [verkregen bij het Rijksregister] mag slechts gebruikt worden voor doeleinden van inwendig beheer" en "Zij mag niet aan derden worden medegedeeld". Het volgende lid bepaalt echter : "Zijn geen derden voor de toepassing van het eerste lid :

1° de personen op wie de informatie betrekking heeft;

2° de overheden en instellingen aangewezen krachtens artikel 5 van de voormelde wet van 8 augustus 1983;

3° de personen die ertoe gehouden zijn die informatie te kennen of erover moeten kunnen beschikken voor het nakomen van de verplichtingen die hun door of krachtens een wets- of reglements-bepaling zijn opgelegd;

4° de buitenlandse sociale-zekerheidsinstellingen, binnen de perken van de toepassing van de internationale overeenkomsten inzake sociale zekerheid."

6.2.2 Behalve haar kritiek op het betreuenswaardig gebruik van de uitdrukking "zijn geen derden" om overheden, instellingen en natuurlijke personen aan te duiden die juridisch gezien entiteiten vormen verschillend van de begunstigen van de machtiging tot toegang verleend door het desbetreffend koninklijk besluit, analyseert de Commissie deze bepaling als volgt :

6.2.2.11° : de Commissie heeft uiteraard geen bezwaar tegen het gebruik van de gegevens in de relaties met de persoon waarop de gegevens betrekking hebben;

6.2.2.22° : de Commissie heeft, in principe, evenmin bezwaar tegen het gebruik van de gegevens in de betrekkingen met de overheden en de instellingen die zelf toegang tot het Rijksregister hebben gekregen krachtens artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983. Het kan echter niet door de beugel dat artikel 2, tweede lid, 2°, van het bekritiseerde besluit het die overheden en instellingen mogelijk maakt om, dankzij eventuele betrekkingen met het Ministerie van Sociale Voorzorg, meer gegevens te ontvangen uit het Rijksregister dan degene waarvoor de Koning meende hen toegang te moeten verlenen in het besluit dat hun eigen toegang regelt.

Die toegang is inderdaad onderhevig aan verschillende beperkingen in verband met de wettelijke of reglementaire opdrachten waarbij de toegang nodig is, de personen waarop de informatie betrekking heeft, de gegevens waarvoor de toegang is gemachtigd, enzovoort.

De manier waarop artikel 2, tweede lid, 2, van de wet van 12 augustus 1985 is opgesteld, doet veronderstellen dat, wanneer het gaat om het gebruik van de gegevens verkregen van het Rijksregister in de betrekkingen van het Ministerie van Sociale Voorzorg met de andere toegelaten overheden en instellingen, geen enkele van deze beperkingen moet worden gerespecteerd.

De Commissie is gekant tegen deze normatieve voorstelling.

6.2.2.33° : De Commissie kan artikel 2, tweede lid, 3°, niet aanvaarden om de volgende redenen :

- de gebruikte formulering is vaag en zeer algemeen : wie zijn de bedoelde personen ? Op welke gronden en volgens welke criteria beoordeelt het Ministerie van Sociale Voorzorg of een persoon gehouden is de gegevens van het Rijksregister te kennen of erover moet kunnen beschikken om een verplichting na te komen die hem werd opgelegd door of krachtens een wets- of reglementsbepaling (en hoe moet men de waarde beoordelen van een verplichting opgelegd - door wie ? - "krachtens" een reglementsbepaling ?) ?

Kan elke persoon die een verplichting moet kunnen nakomen, hem opgelegd door een wets- of reglementsbepaling van welke aard dan ook (in sociale, fiscale, taalkundige, commerciële,... aangelegenheden), gegevens ontvangen van het Rijksregister dankzij de betrekkingen die hij met het Ministerie van Sociale Voorzorg zou kunnen hebben ?

- het gebruik van de gegevens ontvangen van het Rijksregister in de betrekkingen van het Ministerie van Sociale Voorzorg met de persoon bedoeld onder 3° is aan geen enkele beperking onderhevig, noch wat de wettelijke of reglementaire opdrachten waarin het gebruik zou moeten passen betreft, noch wat de personen waarop de gegevens betrekking mogen hebben betreft, noch wat de bewuste gegevens betreft (alle basisgegevens en hun opeenvolgende wijzigingen ?).
- als de personen bedoeld in artikel 2, tweede lid, 3°, van het koninklijk besluit volgens het besluit "geen derden" zijn, hoe wordt dan het gebruik van de gegevens in de betrekkingen van het Ministerie van Sociale Voorzorg met deze personen geregeld ? Komt de bekritiseerde bepaling in de praktijk niet neer op het verlenen aan (al) deze personen van een indirecte toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen ?
- de Commissie vermoedt dat de beginselen die zij hierboven ⁽¹²⁾ in herinnering meende te moeten brengen en, vollediger nog, alle beginselen die zij heeft aangehaald in haar brochure getiteld "Vijf jaar werking van de Commissie : een eerste stap op weg naar de bescherming van de persoonsgegevens" ⁽¹³⁾ en, vooral, in haar advies uit eigen beweging nr. 89/079 van 24 april 1989 ⁽¹⁴⁾ en die moeten dienen als grondslag voor elk onderzoek van de grenzen binnen dewelke het gebruik van de gegevens van het Rijksregister kan worden toegestaan, niet in overweging werden genomen bij het toestaan van het gebruik van de gegevens op de manier bepaald in artikel 2, tweede lid, 3°, van het besluit van 12 augustus 1985.

Zoals zij in herinnering heeft gebracht, kan de Commissie het gebruik van de gegevens verkregen van het Rijksregister toestaan in de betrekkingen van een houder van een machtiging tot toegang met derden, maar alleen op voorwaarde dat de Koning dit gebruik reglementeert door de toepassing van de daarnet vermelde beginselen op de werkelijke omstandigheden die het gebruik volgens hem nodig lijken te maken.

In het onderhavig geval zou het, op zijn minst, noodzakelijk zijn geweest dat artikel 2, tweede lid, 3°, van het besluit van 12 augustus 1985, voor zover het bedoelde gebruik in het licht van deze beginselen nog toelaatbaar zou zijn, op een precieze, heldere en uitputtende manier zou bepalen :

- met welke personen relaties mogen worden onderhouden waarbij gegevens van het Rijksregister worden gebruikt,
- welke gegevens verkregen bij het Rijksregister in deze relaties mogen worden gebruikt,
- in welk wettelijk of reglementair kader deze gegevens mogen worden gebruikt (krachtens welke

¹² Zie hierboven nr. 5, in fine.

¹³ Op. cit., nr. 6 e.v.

¹⁴ Nr. 8 e.v. van dit advies

verplichting),

- met welk doel of welke doelen dit gebruik mag geschieden,
- in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een dergelijk gebruik mag geschieden.

6.2.2.4 De Commissie is van oordeel dat de overdracht van gegevens van het Rijksregister naar het buitenland in principe in strijd is met de geest van de wet van 8 augustus 1983, die de toegang tot het Rijksregister uitsluitend voorbehoudt aan instellingen naar Belgisch recht. Zij kan echter aannemen dat het Ministerie van Sociale Voorzorg gegevens verkregen uit het Rijksregister gebruikt in zijn relaties met de buitenlandse instellingen voor sociale zekerheid, op voorwaarde dat dit gebruik noodzakelijk is om een verplichting na te komen opgelegd door een verdrag, een wet of een reglement⁽¹⁵⁾, dat het niet systematisch gebeurt en dat het nauwkeurig wordt beperkt, zowel wat de betrokken buitenlandse instellingen als wat de gegevens die mogen worden gebruikt, betreft. Om te beoordelen of een dergelijk gebruik van bepaalde gegevens verkregen bij het Rijksregister al of niet plaats mag vinden, zou men zich bovendien moeten laten leiden door artikel 12, 3, a, van het Europees Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, ondertekend in Straatsburg op 28 januari 1981,⁽¹⁶⁾ en zich ervan moeten vergewissen dat de buitenlandse instelling waaraan de gegevens gericht zijn, in een staat is gevestigd die in zijn positief recht aan de gegevens gebruikt in de betrekkingen met deze instelling een bescherming toekent die gelijkwaardig is met degene die in België werd ingesteld door de wet van 8 augustus 1983. De Commissie is bijgevolg van oordeel dat artikel 2, tweede lid, 4^o, veel te vaag en te algemeen is gesteld.

6.3.1 Andere koninklijke besluiten regelen het gebruik van de gegevens ontvangen van het Rijksregister op gelijkaardige wijze als het hierboven bekritiseerde koninklijk besluit van 12 augustus 1985⁽¹⁷⁾.

De Commissie heeft dezelfde opmerkingen betreffende die koninklijke besluiten.

6.3.2 De Commissie stelt met gematigde voldoening vast dat het laatste lid van elk van de andere koninklijke besluiten preciseert dat de in het tweede lid, nummers 3^o en volgende, vermelde personen, instellingen en verenigingen slechts over de informatiegegevens die hen werden bezorgd, mogen beschikken gedurende de tijd nodig voor de uitvoering van die verplichtingen en werken en enkel tot dat doel.

Deze precisering betekent met betrekking tot de besluiten echter geen verzwakking van de grondigheid van de bovenvermelde opmerkingen.

De Commissie betwijfelt bovendien of het mogelijk is op een doeltreffende wijze te controleren of deze bepaling wordt nageleefd, vooral wat de buitenlandse instellingen betreft.

¹⁵ De Commissie is van oordeel dat, aangezien de bekrachtiging van een internationaal verdrag een daad van de wetgevende macht is, de verplichtingen opgelegd door dit verdrag het gebruik van de gegevens ontvangen van het Rijksregister, kunnen rechtvaardigen.

¹⁶ Zelfs al is dit Verdrag nog niet door België bekrachtigd.

¹⁷ De zeven koninklijke besluiten hierboven vermeld onder voetnoot 7, evenals het K.B. van 5/12/86 tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen door de instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Sociale Voorzorg ressorteren, B.S. 19/12/1986, p. 17304 en het K.B. van 26/9/1988 tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, in hoofde van sommige instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid ressorteren, B.S. 4/11/1988, p. 15181.

Zij is, anderzijds, van oordeel dat deze bepaling waarvan de toepassing beperkt wordt tot bepaalde categorieën van personen, aan het licht brengt dat de auteurs van de besluiten zelf bewust waren van de bedreiging voor de persoonlijke levenssfeer die het gebruik van de gegevens, ontvangen van het Rijksregister, in de relaties met deze personen betekent.

6.3.3.1. De Commissie stelt bovendien vast dat de categorieën van personen waaraan de gegevens, ontvangen van het Rijksregister, mogen worden "meegedeeld", toegevoegd werden aan verschillende van de andere koninklijke besluiten, vergeleken met voornoemd koninklijk besluit van 12 augustus 1985.

6.3.3.2. Zo vermeldt artikel 2, tweede lid, 3^o, van deze besluiten ook de "feitelijke verenigingen" : alle opmerkingen gemaakt met betrekking tot het overeenkomstig nummer van het koninklijk besluit van 12 augustus 1985 kunnen voor deze verenigingen herhaald worden.

6.3.3.3. De v.z.w. "De Belgische Maatschappij voor mecanografie ter toepassing van de sociale wetten" wordt soms vermeld in artikel 2, tweede lid, "uitsluitend voor het uitvoeren van werken die haar worden toevertrouwd".⁽¹⁸⁾

Deze Maatschappij treedt in feite op als onderaannemer van bepaalde openbare overheden en instellingen.

Indien dit onderaannemerschap onontbeerlijk blijkt voor het nakomen van de wettelijke en reglementaire verplichtingen van deze overheden en instellingen, is de Commissie, in principe niet gekant tegen het verstrekken van bepaalde gegevens, ontvangen van het Rijksregister, aan de onderaannemer.

Alleen de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de in onderaanneming gegeven taken mogen echter ter beschikking van de onderaannemer worden gesteld ⁽¹⁹⁾.

De overeenkomsten die met de "Belgische Maatschappij voor mechanografie ter toepassing van de sociale wetten" worden gesloten en die de uitvoering van bepaalde werken beogen, moeten de Maatschappij bovendien strenge maatregelen opleggen voor de beveiliging en de vertrouwelijkheid van de gebruikte gegevens, waarbij de overheden en de instellingen die haar de werken toevertrouwen, de naleving en de doeltreffendheid van de maatregelen moeten kunnen controleren ⁽²⁰⁾.

¹⁸ K.B. van 5/12/1986 tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, in hoofde van de instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Sociale Voorzorg ressorteren, op. cit., art. 2, tweede lid, 5^o; K.B. van 26/9/1988 tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, in hoofde van sommige instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid ressorteren, op. cit., art. 2, 5^o.

¹⁹ Zie, bijvoorbeeld, de wijze van opstelling van artikel 1, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 29.7.1985 waarbij de naamloze vennootschap IDOC wordt aangewezen als onderneming belast met de aanmaak en het drukken van de identiteitskaarten en waarbij machtiging wordt verleend tot mededeling aan die vennootschap van sommige informatie die bij het Rijksregister bewaard worden; het artikel beperkt het gebruik van de gegevens verkregen uit het Rijksregister in de relaties met IDOC tot de gegevens vermeld in de artikelen 9 en 10 van het K.B. van 29.7.1985 betreffende de identiteitskaarten, d.w.z. tot slechts een gedeelte van de basisgegevens van het Rijksregister.

²⁰ Zie, bij wijze van voorbeeld, de controle bepaald in het K.B. van 29.7.1985 waarbij de naamloze vennootschap IDOC wordt aangewezen ..., op. cit., art. 1, 2, tweede lid.

De bevoegdheid om de gegevens, ontvangen van het Rijksregister, te gebruiken in de betrekkingen met andere onderaannemers werd eveneens ingevoerd in bepaalde koninklijke besluiten (²¹).

De beschouwingen met betrekking tot de Belgische Maatschappij voor mechanografie ter toepassing van de sociale wetten gelden eveneens voor deze relaties. De Commissie wenst daaraan toe te voegen dat, voor zover de onderaannemers in werkelijkheid over een, zij het onrechtstreekse, toegang tot het Rijksregister beschikken, dit recht slechts kan worden verleend mits de bepalingen van artikel 5, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 worden gerespecteerd. Dit impliceert in het bijzonder dat de Commissie haar advies moet geven over elk ontwerp van koninklijk besluit dat de verlening van voornoemd recht beoogt.

6.3.3.5. De negen koninklijke besluiten die hierboven werden vermeld, bepalen tenslotte dat geen derden zijn voor de "mededeling" van gegevens ontvangen van het Rijksregister "elke instelling van Belgisch recht die een opdracht van algemeen belang vervult en nominatief is aangewezen door de Koning om mededeling te bekomen van de nodige informatiegegevens, uitsluitend voor de uitvoering van wetenschappelijke, navorsings- of onderzoekswerkzaamheden ..."

De Commissie heeft principieel geen bezwaar tegen de mededeling van bepaalde gegevens aan wetenschappelijke, navorsings- of onderzoeksinstellingen.

Zij is echter van oordeel dat elk geval apart moet worden onderzocht, rekening houdend met de bijzondere kenmerken ervan. Het gaat er in de eerste plaats om het evenwicht te respecteren dat moet bestaan tussen, enerzijds, het belang dat de mededeling van bepaalde gegevens kan hebben, met name in het licht van het doel nagestreefd door de navorsing of het onderzoek, en, anderzijds, de fundamentele rechten van de betrokken personen op respect voor hun persoonlijke levenssfeer.

De instelling die bepaalde gegevens van persoonlijke aard meedeelt aan een wetenschappelijke, navorsings- of onderzoeksinstelling, moet er, overeenkomstig met het proportionaliteitsbeginsel, in elk geval op toezien dat slechts de gegevens worden medegedeeld die werkelijk nodig zijn om het doel gesteld door de instelling te bereiken. De Commissie beklemtoont echter dat het verstrekken van anonieme gegevens vaak volstaat en dat er daarbij geen identificatie van personen mogelijk is; de Commissie geeft echter wel toe dat deze manier van werken een bijzondere verwerking van de gegevens door de houder van de machtiging tot toegang tot het Rijksregister kan vereisen, eventueel met medewerking van de "verzoekende" instelling.

Het is betreurenswaardig dat de koninklijke besluiten tot machtiging zelf geen enkele beperking stellen aan de mogelijkheid voor de betrokken instelling om de gegevens van het Rijksregister mede te delen aan wetenschappelijke, navorsings- of onderzoeksinstellingen.

²¹ Zie art. 2, tweede lid, 6°, van de koninklijke besluiten vermeld in voetnoot (18).

Verder dienen de aanbevelingen gedaan met betrekking tot het verstrekken van gegevens aan de "Belgische Maatschappij voor mechanografie ter toepassing van de sociale wetten" herhaald te worden ten aanzien van de wetenschappelijke, navorsings- of onderzoekinstellingen.

HOOFDSTUK II : het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen.

I. Wettelijke grondslag

7°) Luidens artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 kan er slechts bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit machtiging worden verleend voor het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister. Het voorafgaand advies van de Commissie is vereist, zowel voor de openbare overheden en de instellingen van openbaar nut bedoeld door de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, als voor de instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen.

Dat de wetgever strenger is geweest met betrekking tot het gebruik van het identificatienummer dan ten aanzien van de toegang tot het Rijksregister - tenminste met betrekking tot de openbare overheden en de instellingen van openbaar nut - ligt aan het grotere risico verbonden aan het gebruik op grote schaal van één enkel identificatiemiddel. Hierdoor wordt immers het in verband brengen van gegevens op naam, verspreid over verschillende gegevensbanken vergemakkelijkt.

Het is bijgevolg belangrijk het identificatienummer van het Rijksregister slechts te gebruiken in het wettelijk kader bepaald door de wet van 8 augustus 1983 en binnen duidelijk en nauwkeurig vastgestelde grenzen.

Tot nu toe heeft de Commissie 68 adviezen verleend betreffende het gebruik van het identificatienummer. Een grote meerderheid van die adviezen werd door de overheid opgevolgd. Bepaalde ongunstige adviezen met betrekking tot ontwerpen die aan de Commissie werden voorgelegd, werden echter niet gerespecteerd.

De Commissie heeft er steeds op aangedrongen om slechts ter identificatie van een persoon de machtiging te verlenen tot het gebruik van het identificatienummer.

II. Het intern beheer

8°)De machtiging verleend aan een overheid of aan een instelling kan meer of minder uitgebreid zijn.

De machtiging die het vaakst wordt verleend, heeft betrekking op het gebruik van het nummer door een overheid of een instelling voor het intern beheer van de gegevens waarover één of meer van hun diensten - de beheerder van het bestand - beschikken in het kader van een bepaalde opdracht.

Dit gebruik in het kader van het intern beheer van een openbare overheid of van een instelling kan beperkt worden tot het vermelden van het identificatienummer in hun bestanden en repertoria - of hun bestanden, dossiers en repertoria - die al of niet geïnformatiseerd zijn.

Het gebruik kan ook worden uitgebreid tot de betrekkingen die de ambtenaren en de beambten van de beheerder van het bestand, dat wil zeggen van de gemachtigde dienst binnen een openbare overheid of een gemachtigde instelling, met elkaar onderhouden.

9°)Tot op heden voldeden de meeste overheden en instellingen, ten gunste waarvan ontwerpen van koninklijk besluit tot machtiging van het gebruik van het identificatienummer voor advies aan de Commissie werden voorgelegd, aan de voorwaarden bepaald in artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983. De Commissie is bovendien van oordeel dat het gebruik van het nummer door diegene van hun diensten voor welke de machtiging werd gevraagd, gerechtvaardigd leek.

10°)Dit gebruik moet evenwel beperkt worden tot de uitvoering van wettelijke of reglementaire opdrachten die de beheerder van het bestand op zich moet nemen.

De wettelijke en reglementaire grond van deze opdrachten moet, in dit opzicht, beperkend worden geïnterpreteerd.

11°)Binnen een overheid of een instelling moeten de diensten - beheerder van het bestand - en de personen die de machtiging verkrijgen met de grootst mogelijke nauwkeurigheid worden aangewezen (²²).

Tevens mogen alleen de ambtenaren en beambten die wegens hun activiteiten genoodzaakt zijn om het identificatienummer te gebruiken, genieten van de machtiging tot gebruik (²³).

Het is niet nodig hen nominatief aan te wijzen, maar het is wenselijk. Zij kunnen worden aangewezen op grond van hun activiteiten. Het is echter wel noodzakelijk om die aanwijzing met de grootst mogelijke nauwkeurigheid te verrichten.

De Commissie aanvaardt dat er delegaties voor het gebruik van het identificatienummer worden verleend (²⁴).

²² Adviezen nrs 85/052, 85/026, 85/027, 85/028, 85/029, 85/030, 85/031, 85/033, 85/034, 85/035, 85/037, 85/038, 85/039, 86/056, 87/061, 87/064, 87/065, 88/071 en 89/078.

²³ Adviezen 85/037 en 88/071.

²⁴ Adviezen 86/056 en 88/070.

De bevoegdheid om delegaties te verlenen moet echter uitdrukkelijk worden bepaald in het koninklijk besluit tot machtiging van de betrokken overheid of instelling.

De delegatie moet natuurlijk met evenveel zorg gebeuren als de aanwijzing van ambtenaren en beambten in de tekst van het besluit.

Het is bovendien wenselijk om jaarlijks een namenlijst van de gedelegeerden op te stellen en de lijst voor te leggen aan zowel de Minister die het koninklijk besluit tot machtiging van de overheid of van de instelling heeft getekend als aan de Commissie zelf. Deze laatste kan zo immers controleren of aan de voorwaarden gesteld voor de delegatie is voldaan. Zij kan dan ook makkelijker controleren of het identificatienummer in de praktijk niet wordt gebruikt door andere ambtenaren of beambten dan degene die door het besluit zelf zijn aangewezen en degene die de delegatie hebben verkregen om gebruik te maken van het identificatienummer.

Talrijke koninklijke besluiten die bepalen dat de ambtenaren of beambten a posteriori zullen worden aangewezen of een delegatie zullen verkrijgen, voorzien niet in het opstellen van een dergelijke lijst.

12°) Eén koninklijk besluit verleent duidelijk te ruime machtigingen in verhouding tot de diensten en de personen die het identificatienummer werkelijk nodig hebben bij de uitoefening van hun functies : het koninklijk besluit van 28 juni 1985 tot vaststelling van de wijze van identificatie van de rechthebbenden op pensioen ⁽²⁵⁾ staat de openbare overheden toe gebruik te maken van het nummer van het Rijksregister als identificatienummer van de rechthebbenden op pensioen in het kader van artikel 57 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen. Het beperkt dus wel het wettelijk kader waarin het gebruik van het identificatienummer moet passen, maar het bepaalt daarentegen geen grens met betrekking tot het aantal ambtenaren en beambten van de openbare overheden en van de 22 vermelde instellingen die gemachtigd zijn het nummer te gebruiken ⁽²⁶⁾.

13°) 13.1 De betrekkingen tussen ambtenaren en beambten die nodig zijn voor het intern beheer van bepaalde zaken zijn soms te vaag gedefinieerd in de besluiten tot machtiging.

²⁵ B.S. 9/8/85, p. 11526

²⁶ Vergelijk bijvoorbeeld artikel 10, §1, van het K.B. van 29/7/85 betreffende de identiteitskaarten, B.S. 7/9/85, p. 12811, dat zeer nauwkeurig is.

13.2 Dat is bijvoorbeeld het geval in het koninklijk besluit van 12 augustus 1985 tot machtiging van sommige overheden van het Ministerie van Sociale Voorzorg tot het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen (²⁷), waarvan artikel 3 bepaalt dat het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen eveneens gebruikt mag worden in de interne betrekkingen [...] die nodig zijn uitsluitend voor het vervullen van de taken bepaald in artikel 2 (degene die opgelegd zijn door een wettelijke of reglementaire bepaling of krachtens een dergelijke bepaling).

13.3 Artikel 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 5 december 1986 tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen door de instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Sociale Voorzorg ressorteren (²⁸) gebruikt een gelijkaardige formulering.

Daar dit besluit de machtiging tot het gebruik van het identificatienummer aan 15 verschillende instellingen verleent, rijst de vraag of de interne betrekkingen beperkt blijven tot uitsluitend de betrekkingen tussen de ambtenaren en beambten van elk van deze instellingen afzonderlijk, of dat ze zich integendeel uitstrekken tot de betrekkingen die de ambtenaren en beambten van verschillende, in het besluit bedoelde instellingen, onderling kunnen hebben.

De precisering in artikel 3, tweede lid, volgens welke onder "externe betrekkingen" dient te worden verstaan [...] de betrekkingen die aan de in artikel 1 bedoelde instellingen zijn opgelegd door of krachtens een wets- of reglements-bepaling [...] met [...] de instellingen gemachtigd krachtens artikel 8 (van de wet van 8 augustus 1983), impliceert niet noodzakelijk dat de betrekkingen tussen de 15 instellingen die door het desbetreffende besluit gemachtigd worden, externe betrekkingen zijn.

Aangezien deze instellingen onderscheiden eenheden zijn, is de Commissie van oordeel dat de betrekkingen die één van hen onderhoudt met de anderen externe betrekkingen zijn.

Aangezien de koninklijke besluiten van 5 december 1986 echter bovendien de toelating geven tot het gebruik van het identificatienummer in de externe betrekkingen met (alle) openbare overheden en instellingen gemachtigd krachtens artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983, is het onderscheid tussen interne en externe betrekkingen slechts van beperkt belang (²⁹).

²⁷ B.S. 7/9/85, p. 12811.

²⁸ B.S. 19/12/86, p. 17333.

²⁹ Zie evenwel ook het andere commentaar op deze besluiten, onder nummer III hierna.

III. Externe betrekkingen

14°) Een openbare overheid of een instelling gemachtigd om het identificatienummer te gebruiken, kan, onder bepaalde omstandigheden, dit nummer nodig hebben in de betrekkingen met ander overheden en instellingen. Dat kan eveneens het geval zijn met betrekking tot verschillende bestandbeheerders die tot eenzelfde overheid of instelling behoren.

Dit type gebruik moet uitdrukkelijk toegestaan zijn door een koninklijk besluit. De Commissie is bovendien steeds van oordeel geweest dat dit type gebruik slechts mogelijk is in betrekkingen met een dienst, een openbare overheid of een instelling die zelf gemachtigd werd het identificatienummer te gebruiken.

Dit gebruik van het nummer in de betrekkingen tussen twee gemachtigde bestandbeheerders moet passen in het kader van hun respectieve wettelijke en reglementaire bevoegdheden.

Indien, anderzijds, het gebruik van het identificatienummer is toegelaten in de betrekkingen met derden of categorieën van derden, is het wenselijk dat deze aangewezen worden in het koninklijk besluit van machtiging. Elke algemene machtiging voor het gebruik van het nummer in de externe betrekkingen van een openbare overheid of van een instelling is te verwerpen.

15°) Een groot aantal koninklijke besluiten neemt deze voorwaarden niet in acht. Zo wordt al te vaak de machtiging verleend voor het gebruik van het nummer van het Rijksregister in de betrekkingen met (alle) openbare overheden en instellingen die zelf de machtiging hebben gekregen om het nummer te gebruiken⁽³⁰⁾.

De bewoordingen gebruikt in artikel 3 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1985 tot machtiging van sommige overheden van het Ministerie van Sociale Voorzorg tot het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen zijn dubbelzinnig en onnauwkeurig : "...mag het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen eveneens gebruikt worden in de interne en externe betrekkingen die nodig zijn uitsluitend voor het vervullen van de taken bepaald in artikel 2".

De verwijzing naar de taken bepaald in artikel 2 geeft de gebieden en de grenzen aan waarbinnen deze betrekkingen moeten plaatsvinden.

³⁰ K.B. van 25/4/86 waarbij sommige overheden van het Ministerie van Financiën gemachtigd worden om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, B.S. 21/5/86, p. 7360; K.B. van 10/9/86 waarbij aan sommige overheden van het Ministerie van Middenstand en van het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen machtiging wordt verleend tot gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen, B.S. 9/10/86, p. 13753; K.B. van 10/9/86 waarbij aan de sociale verzekeringsfondsen voor zelfstandigen toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en machtiging wordt gegeven om gebruik te maken van het identificatienummer, B.S. 9/10/86, p. 13756; de besluiten van 5/12/86, B.S. 19/12/86, pp. 17333,...; K.B. van 8/1/88 waarbij de provinciegouverneurs en de bestendige deputaties van de provincieraden gemachtigd worden om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, B.S. 27/1/88, p. 1114; K.B. van 26/9/88 tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen door sommige instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid ressorteren, B.S. 4/11/88, p. 15188.

Er wordt echter nergens bepaald bij welke correspondenten het gebruik van het identificatienummer is toegelaten : gaat het uitsluitend om openbare overheden en instellingen van openbaar nut ? Gaat het eveneens om instellingen van Belgisch recht die een opdracht van algemeen belang vervullen ? Moeten zij zelf machtiging hebben gekregen om het identificatienummer te gebruiken ?

Artikel 4 van hetzelfde koninklijk besluit bepaalt dat de natuurlijke en rechtspersonen en de feitelijke verenigingen aan dewelke het gebruik van het identificatienummer niet erkend is of daartoe niet gemachtigd zijn, gehouden zijn de natuurlijke personen te identificeren door een ander nummer, wat hen, a contrario, uitsluit van de betrekkingen vermeld in artikel 3.

Het gebruik van de woorden "erkend" of "gemachtigd" maakt het evenwel niet mogelijk om uit te maken of het identificatienummer van het Rijksregister gebruikt mag worden in de externe betrekkingen met de overheden en instellingen die voldoen aan de voorwaarden van artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983, maar die (nog) niet uitdrukkelijk gemachtigd werden het nummer te gebruiken.

16°) 16.1 Door de koninklijke besluiten van 5 december 1986 en het koninklijk besluit van 26 september 1988 tot regeling van het gebruik van identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen door sommige instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid ressorteren, werden omstandigheden gecreëerd die uitgesproken schadelijk zijn voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en voor de bescherming van de vertrouwelijkheid van het nummer van het Rijksregister ingesteld door de wet van 8 augustus 1983.

Die acht koninklijke besluiten maken het een groot aantal openbare overheden en instellingen mogelijk het nummer van het Rijksregister te gebruiken in hun externe betrekkingen, die in de besluiten als volgt worden gedefinieerd :

"Onder "externe betrekkingen" dienen te worden verstaan, onverminderd de toepassing van de internationale overeenkomsten inzake sociale zekerheid, de betrekkingen die aan de in artikel 1 bedoelde instellingen zijn opgelegd door of krachtens een wets- of reglementsbevestiging :

1° met de houder van dat nummer of diens wettelijke vertegenwoordigers;

2° met de openbare overheden of de instellingen aangewezen krachtens artikel 5 van de voormelde wet van 8 augustus 1983 of gemachtigd krachtens artikel 8 van dezelfde wet;

3° met de natuurlijke personen of rechtspersonen en de feitelijke verenigingen die ertoe gehouden zijn informatie te ontvangen of te verstrekken omtrent de houder van dat identificatienummer, in het kader van de verplichtingen welke hun zijn opgelegd door of krachtens een wets- of reglementsbe­paling betreffende de sociale zekerheid, alsmede met elke instelling van Belgisch recht die een opdracht van algemeen belang vervult en erkend is voor het uitvoeren van voormelde verplichtingen, of die, voor het uitvoeren van de werken die haar in het raam van die verplichtingen worden toevertrouwd, nominatief is aangewezen door de Koning om mededeling te bekomen van de nodige gegevens" (³¹).

16.2 Bij deze definitie heeft de Commissie de volgende opmerkingen :

16.2.11° : Bij dit nummer rijzen er geen problemen.

16.2.22° : Dit nummer heeft betrekking op de openbare overheden of de instellingen die gemachtigd zijn krachtens artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983, en ook hier zijn er geen problemen.

Het heeft echter ook betrekking op de openbare overheden of de instellingen aangewezen krachtens artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983.

De Commissie nu is van oordeel dat het onaanvaardbaar is dat de machtiging tot toegang automatisch de machtiging tot het gebruik van het identificatienummer impliceert (³²).

Er dient trouwens te worden beklemtoond dat de toekenning van de machtiging tot het gebruik van het identificatienummer aan de openbare overheden en de instellingen van openbaar nut onderworpen is aan een striktere procedure (voorafgaand advies van de Commissie en een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit) dan de toekenning van de machtiging tot toegang tot het Rijksregister.

De Commissie is bovendien van oordeel dat er geen absoluut verband bestaat tussen de artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 en dat een openbare overheid of een instelling wel een machtiging tot toegang kan hebben zonder gemachtigd te zijn het nummer te gebruiken en vice versa (³³).

De vermelding onder 2° van de desbetreffende koninklijke besluiten, van de openbare overheden en de instellingen aangewezen krachtens artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 komt derhalve neer op het vernietigen van de waarborgen gesteld door artikel 8 van die wet.

³¹ Art. 3, tweede lid, van het K.B. van 5/12/86 tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen door de instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Sociale Voorzorg ressorteren, B.S. 19/12/86 (17333), p. 17336. De andere betrokken koninklijke besluiten nemen een gelijkaardige tekst over.

³² Advies nr. 87/061.

³³ Adviezen nrs. 84/001, 84/003, 84/008 en 84/015.

16.2.33° : Dit nummer vormt een nog grotere bedreiging voor de regeling ingesteld door de wet van 8 augustus 1983.

16.2.3.1de natuurlijke personen die ertoe gehouden zijn informatie te ontvangen of te verstrekken omtrent de houder van het identificatienummer : met uitzondering van de notarissen en de gerechtsdeurwaarders zijn de enige natuurlijke personen die het nummer van het Rijksregister mogen gebruiken de houder van het nummer of diens wettelijke vertegenwoordigers ⁽³⁴⁾.

Het is duidelijk dat met de uitdrukking "natuurlijke personen" in de desbetreffende besluiten een veel groter aantal personen wordt bedoeld dan de houder en diens wettelijke vertegenwoordigers. Deze besluiten maken bijgevolg het gebruik van het nummer van het Rijksregister mogelijk in de externe betrekkingen met personen die op grond van de wet van 8 augustus 1983 nooit de machtiging zouden verkrijgen om dit nummer te gebruiken.

De koninklijke besluiten van 5 december 1986 en 26 september 1988 beschikken op dit stuk dus over geen enkele wettelijke grondslag.

Erger nog, daar deze acht koninklijke besluiten het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister toestaan zonder wettelijke grondslag, terwijl artikel 9 van de wet van 8 augustus 1983 het gebruik van het nummer zonder wettelijk verleende machtiging verbiedt, roepen zij een feitelijke toestand in het leven die in strijd is met het stelsel dat is ingesteld door de wetgever.

16.2.3.2de rechtspersonen die ertoe gehouden zijn informatie te ontvangen of te verstrekken omtrent de houder van het identificatienummer : diegene onder de rechtspersonen die noch een instelling van openbaar nut zijn, noch instellingen van Belgisch recht die een opdracht van algemeen belang vervullen, zouden evenmin ooit gemachtigd kunnen worden om het identificatienummer te gebruiken op grond van artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983.

De acht koninklijke besluiten missen dus ook op dit stuk een wettelijke grondslag.

16.2.3.3de feitelijke verenigingen die ertoe gehouden zijn informatie te ontvangen of te verstrekken omtrent de houder van dat identificatienummer : de feitelijke verenigingen behoren evenmin tot de instellingen die de machtiging bepaald in artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 kunnen verkrijgen.

Zij hebben geen rechtspersoonlijkheid en vormen derhalve slechts groepen van natuurlijke personen die nooit machtiging tot het gebruik van het identificatienummer zouden kunnen krijgen.

De acht koninklijke besluiten missen dus ook op dit stuk een wettelijke grondslag.

³⁴ Volgens de interpretatie van de Commissie : adviezen nrs. 85/011, 85/038 en 85/039.

16.2.3.4 elke instelling van Belgisch recht die een opdracht van algemeen belang vervult en erkend is voor het uitvoeren van voormelde verplichtingen, of die, voor het uitvoeren van de werken die haar in het raam van die verplichtingen worden toevertrouwd, nominatief is aangewezen door de Koning om mededeling te bekomen van de nodige gegevens : met deze uitdrukking worden de onderaannemers bedoeld waaraan de uitvoering van bepaalde taken kan worden toevertrouwd.

Daar het gaat om instellingen van Belgisch recht die een opdracht van algemeen belang vervullen, kunnen die onderaannemers gemachtigd worden om het nummer van het Rijksregister te gebruiken op grond van artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 - dat is het geval vervat in de woorden "die, voor het uitvoeren van de werken die haar in het raam van die verplichtingen worden toevertrouwd, nominatief is aangewezen door de Koning om mededeling te bekomen van de nodige gegevens".

De Commissie erkent het beginsel van een dergelijke machtiging tot het gebruik van het nummer van het Rijksregister, evenals de bevoegdheid van de zelf gemachtigde overheden en instellingen om dit nummer te gebruiken in hun betrekkingen met onderaannemers die op voornoemde wijze gemachtigd werden. Zij is echter van oordeel dat de machtiging tot het gebruik van het identificatienummer slechts aan de onderaannemer zou mogen worden verleend, indien het koninklijk besluit dat aan de onderaannemer de machtiging verleent om, voor het uitvoeren van de werken die hem worden toevertrouwd, mededeling te bekomen van de nodige gegevens, bij die gegevens uitdrukkelijk het nummer van het Rijksregister vermeldt en indien dit koninklijk besluit het bepaalde in artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 eerbiedigt (voorafgaand advies van de Commissie, in Ministerraad overlegd besluit).

De Commissie is derhalve gekant tegen het gebruik van het nummer van het Rijksregister in de betrekkingen met een onderaannemer die "erkend is voor het uitvoeren van voormelde verplichtingen", dat wil zeggen "de verplichtingen die [hem] zijn opgelegd door of krachtens een wets- of reglementsbevestiging...". Een dergelijke erkenning machtigt de onderaannemer immers niet tot het gebruik van het identificatienummer.

De Commissie kan evenmin het gebruik goedkeuren van dit nummer in de betrekkingen met een onderaannemer die, voor het uitvoeren van de werken die hem in het raam van (voornoemde) verplichtingen worden toevertrouwd, nominatief is aangewezen door de Koning om mededeling te bekomen van de nodige gegevens. De uitdrukking "nodige gegevens" omvat niet noodzakelijk het identificatienummer.

Het eisen van enkel en alleen een nominatieve aanwijzing door de Koning maakt bovendien machtigingen mogelijk bij koninklijke besluiten die noch voor advies worden voorgelegd aan de Commissie, noch worden overlegd in de Ministerraad.

De conclusie hieruit is dat ook op de genoemde punten de acht koninklijke besluiten niet voldoen aan het bepaalde in de wet.

16.2.3.5de definitie van de externe betrekkingen begint met de woorden : "Onder 'externe betrekkingen' dienen te worden verstaan, onverminderd de toepassing van de internationale overeenkomsten inzake sociale zekerheid...".

Men kan daaruit afleiden dat, indien een internationale overeenkomst inzake sociale zekerheid aan de instellingen, gemachtigd door de desbetreffende koninklijke besluiten, betrekkingen oplegt met personen en instellingen uit het buitenland, de gemachtigde instellingen het recht hebben in deze betrekkingen het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken.

Daar artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983, door te verwijzen naar artikel 5, de machtiging tot het gebruik van het identificatienummer uitsluitend voorbehoudt aan de openbare overheden en de instellingen van Belgisch recht, kunnen buitenlanders en buitenlandse instellingen nooit die machtiging verkrijgen.

Voorname koninklijke besluiten missen dus ook op dit stuk een wettelijke grondslag.

Er moet bovendien worden opgemerkt dat het onmogelijk is te weten en te controleren of buitenlanders en buitenlandse instellingen gebruik maken van het identificatienummer, noch hen te verplichten de gepaste maatregelen te nemen om de verspreiding van het nummer onder niet-gemachtigde derden tegen te gaan.

Het Europees verdrag inzake de databescherming van 1981 - dat door België tot op heden nog niet werd bekrachtigd - bepaalt trouwens dat de gegevens slechts mogen worden overgebracht naar staten waarvan de wetgeving een bescherming biedt die gelijkwaardig is aan diegene van het land van herkomst ⁽³⁵⁾.

16.3Er dient te worden opgemerkt dat de bepalingen van de desbetreffende koninklijke besluiten die het gebruik van het identificatienummer in de externe betrekkingen toestaan niet alleen onwettig zijn, maar bovendien ook nog onnauwkeurig en te vaag.

De Commissie heeft gevraagd om nauwkeurig aan te wijzen welke openbare overheden en instellingen en welke diensten, ambtenaren en beambten ervan gemachtigd zijn het nummer van het Rijksregister te gebruiken; deze vraag heeft niet alleen betrekking op het intern beheer, maar ook op de externe betrekkingen.

In het onderhavige geval worden echter zeer ruime categorieën van derden vermeld.

16.4De zeven koninklijke besluiten van 5 december 1986 bevatten anderzijds een bepaling die het gebruik van het identificatienummer toestaat in de externe betrekkingen van de instellingen gemachtigd door deze koninklijke besluiten, van de natuurlijke personen of rechtspersonen, feitelijke verenigingen en instellingen bedoeld in nummer 2° en van de buitenlandse correspondenten van de instellingen gemachtigd door deze besluiten met hun onderaannemers ⁽³⁶⁾.

³⁵ Art. 12, 3.

³⁶ Bijvoorbeeld artikel 4 van het K.B. van 5/12/86 tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen door de instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Sociale Voorzorg ressorteren, op. cit...

Die derden worden daar als volgt gedefinieerd :

"1° een andere instelling bedoeld in artikel 1;

2° een openbare overheid of een instelling bedoeld in artikel 3, tweede lid, 2°;

3° de Belgische Maatschappij voor mechanografie ter toepassing van de sociale wetten, v.z.w., (...)

4° Elke instelling van Belgisch recht die een opdracht vervult van algemeen belang, en die door de Koning nominatief is aangewezen om mededeling te bekomen van de nodige gegevens, uitsluitend voor de uitvoering van die werken".

Er wordt gepreciseerd dat zij slechts over het identificatienummer mogen beschikken gedurende de tijd nodig voor de uitvoering van de werken en enkel tot dat doel.

De nummers 1°, 2° en 4° komen overeen met de respectieve nummers 1°, 2° en 3° die hierboven werden besproken onder 16.2, en alle opmerkingen en kritieken die daar werden geuit, moeten hier herhaald worden, met uitzondering van degene betreffende het gebruik van het nummer in de betrekkingen met buitenlandse personen en instellingen.

De Commissie is immers van oordeel dat, zelfs indien het gebruik van het identificatienummer slechts is toegestaan voor de mededeling van de nodige gegevens aan de onderaannemer voor het uitvoeren van de werken die hem zijn toevertrouwd, het herhaaldelijk uitvoeren van die werken het bewaren van het nummer impliceert, zodat artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 moet worden toegepast ⁽³⁷⁾.

16.4 De Commissie stelt ten slotte vast dat de vermelding van het identificatienummer in bepaalde betrekkingen - waarvan sommige onwettig zijn - en in bepaalde omstandigheden ⁽³⁸⁾ verplicht wordt.

Een dergelijke veralgemening van het gebruik van het identificatienummer kan slechts bijdragen tot de algemene verbreiding ervan en kan eventueel ongepaste openbaarmaking in de hand werken.

De Commissie wil in dit opzicht beklemtonen dat het nummer niet mag worden vermeld op stukken die ter kennis worden gebracht van niet-gemachtigde derden ⁽³⁹⁾.

³⁷ Zie advies nr. 87/061.

³⁸ Met name artikel 5, § 2, van het K.B. van 5/12/86 tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen door de instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Sociale Voorzorg ressorteren.

³⁹ Zie met name de adviezen 85/011 & 85/017.

17°) Ondanks twee negatieve adviezen uitgevaardigd door de Commissie (⁴⁰), die de nadruk legde op het onwettig en verwarrend karakter van de bepalingen van de koninklijke besluiten van 5 december 1986 betreffende het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister en betreffende het onderaannemerschap, neemt het koninklijk besluit van 26 september 1988 tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen door sommige instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid ressorteren (⁴¹) in artikel 3 en 4 teksten over die identiek zijn met degene waarop kritiek werd geleverd.

Dit koninklijk besluit brengt bijgevolg eveneens de vertrouwelijkheid van het identificatienummer ingesteld door de wet van 8 augustus 1983 in gevaar.

18°) 18.1 De Commissie heeft de hevige kritieken die hierboven worden uiteengezet betreffende de koninklijke besluiten van 5 december 1986 en 26 september 1988 toch willen leveren, hoewel zij zich terdege bewust was van het standpunt dat door de Raad van State wordt ingenomen in elk van zijn adviezen betreffende de besluiten van 5 december 1986 (⁴²) en dat wordt bevestigd in zijn advies betreffende het besluit van 26 september 1988 (⁴³). De Raad van State merkt in deze adviezen wel op dat de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen geen enkele bepaling bevat die het de Koning mogelijk maakt de instellingen en de personen bedoeld in sommige artikelen van de desbetreffende koninklijke besluiten de verplichting op te leggen het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken.

De Raad van State is evenwel van oordeel dat de Koning die verplichting door middel van een andere wettelijke grondslag kan opleggen.

⁴⁰ Adviezen nrs 87/061 & 87/069, B.S. 4/11/88 resp. blz. 15185 & 15187.

⁴¹ B.S. 4/11/88, p. (15183) 15188.

⁴² B.S. 19/12/1986, blz. 17314, 17315, 17340, 17341, 17356, 17358, 17374, 17375, 17381, 17386, 17397, 17409, 17411.

⁴³ B.S. 4/11/1988, p. 15184.

Deze is met name vervat in de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (⁴⁴), die aan de Koning een ruime bevoegdheid toekent op het stuk van de organisatie en de technische aangelegenheden van de maatschappelijke zekerheid, evenals in verschillende andere wetten die aan de Koning eveneens een ruime bevoegdheid toekennen op het stuk van de organisatie en de technische aangelegenheden van de ziekteverzekering, van de jaarlijkse vakantie der werknemers en van de reglementering betreffende de arbeidsongevallen (⁴⁵).

De Raad van State merkt eveneens op dat artikel 17, §2, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers de Koning belast met het treffen van maatregelen met het oog op de vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten en dat artikel 18 van die wet in de oprichting voorziet van een openbare sociale gegevensbank en beschikt dat de opdracht en het statuut ervan, alsmede de grondbeginselen inzake het verzamelen, opslaan en meedelen van de gegevens bij wet bepaald worden.

De Raad van State stelt dan ook vast dat de eventuele instelling van het verplicht gebruik van het identificatienummer met betrekking tot deze gegevensbank niet aan de wetgever werd voorbehouden.

De Raad van State besluit bijgevolg dat de Koning binnen de grenzen van zijn bevoegdheid blijft met de instelling van het verplicht gebruik van het nummer van het Rijksregister.

Daar de Raad van State geen kritiek levert met betrekking tot de machtiging tot het gebruik van het nummer in bepaalde betrekkingen dat wordt toegestaan door de desbetreffende koninklijke besluiten, vermoedt de Commissie dat de Raad van State van oordeel is dat, indien de Koning over de bevoegdheid beschikt om het verplicht gebruik van het identificatienummer op te leggen, hij dan a fortiori de bevoegdheid heeft om machtiging tot het gebruik van dat nummer te verlenen.

⁴⁴ Betreffende het koninklijke besluit tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas in de mate dat zij belast is met het bijhouden van de individuele rekening van de werknemers, moet de wettelijke grondslag van de koninklijke bevoegdheid om het verplicht gebruik van het identificatienummer op te leggen worden gezocht in artikel 28 van het koninklijke besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers.

⁴⁵ Respectievelijk de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, de gecoördineerde wetten van 28 juni 1971 betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, verschillende wetten betreffende de verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en vroegtijdige dood en de wet van 10 april 1971 op de arbeidsongevallen.

18.2 De Commissie heeft een andere mening dan de Raad van State inzake de wettelijke grondslag van de koninklijke besluiten van 5 december 1986 en 26 september 1988.

De Commissie betwist natuurlijk niet dat zowel de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders als het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers of de verschillende wetten betreffende de ziekteverzekering, de jaarlijkse vakantie der werknemers en de reglementering betreffende de arbeidsongevallen aan de Koning een ruime bevoegdheid toekennen op het stuk van de organisatie en de technische aangelegenheden voor de gebieden waarop ze betrekking hebben. De Commissie is evenwel van oordeel dat deze bevoegdheid niet dermate ruim is dat de Koning het recht zou hebben af te wijken van wetten die andere zaken regelen, in het bijzonder het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister.

Het standpunt van de Commissie wordt gesteund door de volgende argumenten :

- de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen heeft betrekking op een speciale materie en wijkt dan ook af van de meer algemene wettelijke bepalingen;
- de wet van 8 augustus 1983 komt na alle wetten (of alle genummerde besluiten) vermeld door de Raad van State en wijkt daardoor, voor de zaken die hij behandelt, af van de vroegere bepalingen. Hij heeft uit de bevoegdheid van organisatie die door de vroegere wettelijke bepalingen aan de Koning werd toegekend de bevoegdheid geschrapt om het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister toe te laten of te verplichten buiten de omstandigheden die de wet zelf bepaalt;
- de wet van 8 augustus 1983 stelt een stelsel in voor de bescherming van het identificatienummer van het Rijksregister, waarvan een andere wet slechts kan afwijken door middel van uitdrukkelijke en ondubbelzinnige bepalingen.

De Commissie is anderzijds van oordeel dat de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, waarin de Raad van State een bijkomende wettelijke grondslag schijnt te vinden voor enkele van de koninklijke besluiten van 5 december 1986, de Koning wel belast met het treffen van maatregelen met het oog op "de vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten", maar hem daarom nog niet de bevoegdheid verleent af te wijken van andere wetten door het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister toe te laten of zelfs verplicht te stellen in omstandigheden die ruimer zijn dan degene toegestaan door de wet (van 8 augustus 1983) die het gebruik van dit nummer regelt.

Zij is eveneens van oordeel dat, zelfs indien de voornoemde wet van 29 juni 1981 de bevoegdheid tot reglementering van het gebruik van het identificatienummer verwijzend naar de gegevensbank waarvan die wet de oprichting bepaalt, niet voorbehoudt aan de wetgever, het toch wenselijk is erover te waken dat dit nummer verschillend is van dat van het Rijksregister, waarvoor de gebruiksvoorwaarden strikt bepaald zijn in de wet van 8 augustus 1983.

De Commissie twijfelt trouwens aan de gegrondheid van de interpretatie die door de Raad van State a contrario wordt gegeven aan artikel 18 van die wet, want het identificatienummer dat eventueel zou worden gebruikt bij het beheer van deze op te richten sociale

gegevensbank zou zelf deel uitmaken van de gegevens die door deze bank zouden worden opgeslagen.

De grondbeginselen inzake het inzamelen (indien het desbetreffend nummer niet is toegekend door deze gegevensbank zelf), het opslaan en het meedelen van dit identificatienummer zouden derhalve enkel door de wetgever zelf kunnen worden bepaald, zelfs indien het gaat om een nummer dat verschilt van datgene van het Rijksregister van de natuurlijke personen.

De Commissie blijft dan ook bij haar besluit waarin zij zegt dat de Koning voor geen enkel van de besluiten van 5 december 1986 en 26 september 1988 de bevoegdheid had het gebruik te reglementeren van het identificatienummer van het Rijksregister buiten het kader bepaald door artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983.

De Commissie is trouwens van oordeel dat, zelfs in de werkhypothese waarin er zo'n bevoegdheid zou zijn, de wijze waarop het gebruik van dat nummer geregeld is in die besluiten - uitgebreid gebruik door een groot aantal mensen - van die aard is dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in gevaar wordt gebracht.

HOOFDSTUK III : koppeling van de gegevens van persoonlijke aard

I. Begrip van de koppeling van de gegevens met behulp van het nummer van het Rijksregister

19°) Het voornaamste doel van de machtiging tot het gebruik van het nummer van het Rijksregister is de identificatie van natuurlijke personen door de dienst die houder is van de machtiging. Het is de bedoeling het intern beheer van een bestand door de bestandbeheerder te vergemakkelijken.

Het gebruik van het nummer van het Rijksregister kan, in sommige gevallen, ook worden toegestaan voor de externe betrekkingen van de bestandbeheerder, dat wil zeggen in de betrekkingen die hij zou kunnen aanknopen met andere diensten, openbare overheden of instellingen (of zelfs met derden die niet gemachtigd zouden kunnen worden het nummer te gebruiken).

In deze context vergezelt het nummer van het Rijksregister gegevens van persoonlijke aard of verzoeken om dergelijke gegevens.

De machtiging tot het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister in de externe betrekkingen van de bestandbeheerder maakt ongetwijfeld ook een nauwkeuriger identificatie mogelijk van de natuurlijke personen waarop de gegevens betrekking hebben.

Door de machtiging kunnen vergissingen omtrent de persoon voorkomen worden, maar zij vergemakkelijkt bovendien het in verband brengen van gegevens - inbegrepen andere gegevens dan die van het Rijksregister - die oorspronkelijk in verschillende bestanden waren opgeslagen.

Een dergelijk in verband brengen van gegevens van persoonlijke aard leidt natuurlijk tot kennis van de persoon waarop de gegevens betrekking hebben en maakt het mogelijk om - in voorkomend geval - een gedeeltelijk of een volledig profiel van zijn persoonlijkheid op te maken, wat afbreuk doet aan het respecteren van zijn persoonlijke levenssfeer.

Er dient echter te worden opgemerkt dat het gebruik van het nummer van het Rijksregister in de uitwisselingen tussen de verschillende diensten en eenheden wel gereguleerd is, maar de uitwisseling van de gegevens die het nummer vergezellen helemaal niet.

Het in verband brengen van gegevens die oorspronkelijk in verschillende gegevensbanken werden bewaard, wordt natuurlijk makkelijker gemaakt door deze lacune in de Belgische wetgeving inzake bescherming van gegevens.

Uitsluitend door een strenge beperking van het gebruik van het nummer is er dus een vermindering mogelijk van de gevaren voor schending van de persoonlijke levenssfeer door het met mekaar in verband brengen van bepaalde gegevens.

20°) Drie types van koppeling van gegevens met behulp van het identificatienummer van het Rijksregister moeten afzonderlijk worden onderzocht :

- wanneer verscheidene diensten van een zelfde openbare overheid of van een zelfde instelling de machtiging hebben gekregen het nummer van het Rijksregister te gebruiken in het kader van de uitvoering van verschillende opdrachten : er zijn dan verschillende bestandbeheerders binnen die openbare overheid of die instelling;
- bij het gebruik van het nummer van het Rijksregister in de betrekkingen tussen diensten die afhangen van verschillende openbare overheden of instellingen;
- wanneer het nummer van het Rijksregister vermeld wordt op een stuk dat met name bedoeld is voor de identificatie van de houder ervan.

II. Koppeling van de gegevens met behulp van het gebruik van het nummer van het Rijksregister in de externe betrekkingen tussen de verschillende bestandbeheerders die ressorteren onder een zelfde openbare overheid of een zelfde instelling

21°) Er moet in de eerste plaats worden beklemtoond dat het gevaar voor misbruik groter wordt indien het nummer van het Rijksregister gebruikt wordt in de betrekkingen tussen de verschillende bestandbeheerders van een zelfde openbare overheid of een zelfde instelling.

Aangezien de bestandbeheerders immers het gevoel kunnen hebben dat zij afhankelijk van dezelfde overheid of dat zij deel uitmaken van dezelfde instelling, is het mogelijk dat zij zich minder rekenschap geven van het gevaar een schending van de persoonlijke levenssfeer te begaan wanneer zij het identificatienummer gebruiken om onderling gegevens uit te wisselen.

De controle van de wettelijkheid en van de regelmatigheid van het gebruik van het nummer van het Rijksregister kan bovendien moeilijker door te voeren en minder doeltreffend zijn indien dat gebruik gebeurt binnen een zelfde overheid of een zelfde instelling.

22°) Als voorbeeld van een instelling die machtigingen voor verschillende diensten heeft verkregen, kunnen wij de Algemene Spaar- en Lijfrentekas vermelden. Deze heeft immers de machtiging gekregen het nummer te gebruiken voor de identificatie van de rechthebbenden op pensioen⁽⁴⁶⁾, voor het bijhouden van de individuele rekening van de werknemers⁽⁴⁷⁾ en in het kader van de regelingen voor een vrijwillige verzekering ingesteld door de gecoördineerde wetten op de verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en vroegtijdige dood, en van de wet van 12 februari 1963 betreffende de inrichting van een ouderdoms- en overlevingspensioenregeling ten behoeve van de vrijwillig verzekerden⁽⁴⁸⁾.

De uitwisseling van informatiegegevens met behulp van het identificatienummer tussen de verschillende bestandbeheerders van de A.S.L.K. is waarschijnlijk des te belangrijker, aangezien bepaalde van de voornoemde wettelijke opdrachten waarvoor de machtigingen werden toegekend eng verbonden zijn.

Het is van essentieel belang deze uitwisselingen van informatiegegevens strikt te beperken tot wat noodzakelijk is voor het tot een goed einde brengen van die wettelijke opdrachten.

Het is bovendien noodzakelijk veiligheidsmaatregelen te treffen om het vertrouwelijk karakter te waarborgen van de informatiegegevens die op deze wijze van de ene dienst naar de andere worden overgedragen.

⁴⁶ Art. 1 van het K.B. van 28/6/1985 tot vaststelling van de wijze van identificatie van de rechthebbenden op pensioen.

⁴⁷ Art. 1 van het K.B. van 5/12/1986 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas in de mate dat zij belast is met het bijhouden van de individuele rekening van de werknemers, op. cit..

⁴⁸ Art. 1 en art. 3-8 van het K.B. van 5/12/1986 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van instellingen die, in het kader van de wetgeving betreffende de pensioenen der werknemers, opdrachten van algemeen belang vervullen.

23°)De R.T.T. heeft op haar beurt machtiging gekregen tot het gebruik van het nummer van het Rijksregister, enerzijds voor de identificatie van de rechthebbenden op pensioen ⁽⁴⁹⁾ en, anderzijds, voor haar dienst "Kijk- en Luistergeld" ⁽⁵⁰⁾.

Het gaat hierbij om machtigingen die passen in het kader van volledig verschillende opdrachten. Zij zouden geen aanleiding mogen geven tot om het even welke uitwisseling van informatiegegevens tussen de betrokken diensten.

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 september 1986 preciseert trouwens uitdrukkelijk dat het identificatienummer door de dienst "Kijk- en Luistergeld" mag worden gebruikt als identificatiemiddel in zijn bestanden en zijn repertoria voor louter interne doeleinden. ⁽⁵¹⁾

Deze aanhaling illustreert perfect hoe belangrijk het is de bepalingen van besluiten tot machtiging op een precieze en beperkende wijze op te stellen.

24°)Wat het Ministerie van Binnenlandse Zaken betreft : dit ministerie heeft op dit ogenblik de machtiging gekregen het identificatienummer te gebruiken voor het samenstellen en het beheren van een bestand voor de identiteitskaarten ⁽⁵²⁾ en inzake militie en gewetensbezwaarden ⁽⁵³⁾.

De Commissie heeft eveneens reeds een advies moeten verlenen over een ontwerp van koninklijk besluit tot machtiging tot het gebruik van het identificatienummer in het kader van het beheer van negen bestanden. ⁽⁵⁴⁾

Het spreekt vanzelf dat eventuele uitwisselingen van informatiegegevens met behulp van het nummer van het Rijksregister tussen de verschillende gemachtigde ambtenaren en diensten slechts mag plaatsvinden binnen de grenzen van de wettelijke en reglementaire bevoegdheden van elk van hen.

⁴⁹ K.B. van 28/6/1985 tot vaststelling van de wijze van identificatie van de rechthebbenden op pensioen.

⁵⁰ Art. 1 van het K.B. van 16/9/1986 tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen, wat de dienst "Kijk- en Luistergeld" betreft.

⁵¹ De onderstreping werd door de Commissie aangebracht.

⁵² B.S. 8/11/1984, p. 14609.

⁵³ K.B. van 30/7/1987 waarbij sommige ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt, van de provinciale gouvernementen en van de arrondissements-commissariaten gemachtigd worden gebruik te maken van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen, B.S. 8/9/1987 en 8/10/1987.

⁵⁴ Advies nr. 88/074.

Een informatiegegeven dat opgeslagen is door een dienst mag slechts met behulp van het identificatienummer van het Rijksregister aan een andere dienst worden medegedeeld, onder de tweeledige voorwaarde dat dat gegeven deel uitmaakt van de informatiegegevens die de eerste dienst nodig heeft om zijn wettelijke en reglementaire opdrachten te vervullen en dat de tweede dienst (de geadresseerde) het zelf eveneens nodig heeft voor de uitvoering van zijn eigen wettelijke en reglementaire opdrachten.

III. Koppeling van de gegevens door het gebruik van het nummer van het Rijksregister in de externe betrekkingen tussen bestandbeheerders ressorterend onder verschillende openbare overheden of instellingen.

25°) Indien de bestandbeheerders die onderling informatiegegevens vergezeld van het nummer van het Rijksregister uitwisselen, behoren tot verschillende openbare overheden of instellingen, is de kans groter dat hun bestanden gegevens van verschillende aard bevatten.

Als deze gegevens van verschillende aard bij mekaar worden gebracht, vergroot de mogelijkheid om verschillende aspecten van de persoonlijkheid van het onderwerp van de gegevens te kennen - en zelfs om een profiel van die persoonlijkheid op te stellen.

26°) Wij kunnen twee categorieën van koninklijke besluiten onderscheiden die machtiging verlenen tot het gebruik van het identificatienummer : degene die uitdrukkelijk en nauwkeurig bepalen in welke externe betrekkingen het gebruik van het nummer is toegestaan en degene die het gebruik toestaan op een algemene manier in de betrekkingen met alle andere overheden die houder zijn van de machtiging tot het gebruik van het nummer.

In de eerste categorie kunnen wij bijvoorbeeld de volgende koninklijke besluiten onderbrengen : het koninklijk besluit van 22 oktober 1984 waarbij de Dienst Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie gemachtigd wordt het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken ⁽⁵⁵⁾, het koninklijk besluit van 30 augustus 1985 waarbij de gemeentelijke administraties gemachtigd worden om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken ⁽⁵⁶⁾, het koninklijk besluit van 9 februari 1988 waarbij sommige leden van de gemeentelijke politie gemachtigd worden het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken ⁽⁵⁷⁾.

⁵⁵ B.S. 8/11/1984, p. 14609.

⁵⁶ B.S. 17/9/1985, p. 13286.

⁵⁷ B.S. 26/2/1988, p. 2774.

De tweede categorie bevat het grootste gedeelte van de koninklijke besluiten tot machtiging van het gebruik van het identificatienummer. Dat zijn onder andere alle koninklijke besluiten van 5 december 1986 inzake sociale zekerheid ⁽⁵⁸⁾, alsmede het koninklijk besluit van 25 april 1986 waarbij sommige overheden van het Ministerie van Financiën gemachtigd worden om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken ⁽⁵⁹⁾, het koninklijk besluit van 28 juni 1985 tot vaststelling van de wijze van identificatie van de rechthebbenden op pensioen ⁽⁶⁰⁾, het koninklijk besluit van 3 maart 1986 waarbij de Vaste Wervingssecretaris gemachtigd wordt het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken ⁽⁶¹⁾ of het koninklijk besluit van 8 januari 1988 waarbij de provinciegouverneurs en de bestendige deputaties van de provincieraden gemachtigd worden om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken ⁽⁶²⁾.

27°) Die algemene machtiging betreffende de betrekkingen van een houder van een machtiging met alle andere houders zou afgeschaft moeten worden, want zij zet aan tot het in verband brengen van gegevens die oorspronkelijk verspreid waren. Zij zou slechts mogen worden verleend met een volledige en nauwkeurige rechtvaardiging, wat het bewijzen van de noodzakelijkheid van de machtiging voor elk van de betrekkingen vooronderstelt.

Wegens de uitgebreidheid van de machtiging die op die wijze wordt verleend, zou het toch noodzakelijk zijn dat, zoals voor de betrekkingen tussen verschillende bestandbeheerders die tot dezelfde openbare overheid of dezelfde instelling behoren, de uitwisselingen van informatiegegevens uitsluitend zouden plaats hebben binnen het kader van de respectieve wettelijke en reglementaire bevoegdheden van de openbare overheden en instellingen die tot deze uitwisselingen overgaan.

Het is derhalve noodzakelijk deze precisering aan te brengen in het koninklijk besluit van machtiging.

Het is natuurlijk bovendien ook zo dat, binnen elke gemachtigde dienst, het verstrekken of het ontvangen van informatiegegevens met behulp van het nummer van het Rijksregister uitsluitend voorbehouden moet zijn aan de ambtenaren die zelf over een wettelijke of reglementaire bevoegdheid beschikken waarbij het gebruik van het nummer vereist is.

⁵⁸ B.S. 19/12/1986, p. 17295 e.v.

⁵⁹ B.S. 21/5/1986.

⁶⁰ B.S. 12/7/1985.

⁶¹ B.S. 15/3/1986.

⁶² B.S. 27/1/1988, p. 1114.

28°)De Commissie is van oordeel dat, aangezien het in de praktijk onmogelijk is elke ongewenste koppeling te vermijden, het gebruik van het nummer van het Rijksregister als enig identificatiemiddel geen optimale bescherming biedt voor de vertrouwelijkheid en de veiligheid op het stuk van de verwerking en van de uitwisseling van gegevens met betrekking tot een natuurlijke persoon ⁽⁶³⁾.

Het is dan ook zeer wenselijk een ander nummer te gebruiken bij de uitwisseling van informatiegegevens binnen een zelfde afdeling. De desbetreffende gemachtigde openbare overheden en instellingen kunnen eventueel tabellen gebruiken die voor elk nummer het overeenstemmende nummer van het Rijksregister geven.

IV.Koppeling van de gegevens door de vermelding van het nummer van het Rijksregister op een stuk dat met name is bestemd voor de identificatie van de houder ervan

29°)De identiteitskaart

29.1Het identificatienummer van de houder van de kaart in het Rijksregister van de natuurlijke personen mag slechts op de identiteitskaart worden vermeld indien de houder er schriftelijk om verzoekt. ⁽⁶⁴⁾

Dit komt tegemoet aan de wensen die de Commissie heeft geuit in haar adviezen nr. 84/005 van 12 september 1984 ⁽⁶⁵⁾ en nr. 84/008 van 19 december 1984. ⁽⁶⁶⁾

Het facultatief karakter van de vermelding van het nummer van het Rijksregister op de identiteitskaart verkleint het gevaar voor "algemene verbreiding" van het gebruik van dit nummer en vermindert de bedreigingen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die eruit kunnen voortvloeien door de verhoogde koppelingsmogelijkheden van de bestanden. ⁽⁶⁷⁾

Al is er, overeenkomstig de wens van de Commissie, voor de vermelding van het nummer van het Rijksregister op de identiteitskaart een voorafgaand positieve handeling van de houder van de kaart vereist (schriftelijk verzoek), toch betreurt de Commissie dat de houder van de kaart niet beter wordt ingelicht omtrent de rol van het nummer van het Rijksregister en omtrent de soms onvoorziene gevolgen - registreren van het nummer door personen die niet gemachtigd zijn het nummer te gebruiken - van de vermelding van het nummer.

⁶³ Zie advies 87/066, niet gepubliceerd.

⁶⁴ K.B. van 29/7/1985 betreffende de identiteitskaarten, art. 3, § 4, derde lid.

⁶⁵ Niet gepubliceerd.

⁶⁶ B.S. 7/9/1985, p. 12808.

⁶⁷ Zie advies nr. 84/005 van de Commissie, op. cit. p. 5.

Noch het koninklijk besluit van 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten, noch de circulaire van 15 oktober 1985 betreffende de nieuwe identiteitskaart ⁽⁶⁸⁾ bepaalt dat dergelijke inlichtingen spontaan aan de kaarthouders zullen worden verstrekt vooraleer zij een keuze moeten maken tussen het aanvaarden en het weigeren van de vermelding van het nummer van het Rijksregister op de kaart. ⁽⁶⁹⁾

De Commissie betreurt die ontoereikendheid van de inlichtingen; zij vindt het stelsel van facultatieve vermelding van het identificatienummer acceptabel, maar is van oordeel dat het slechts een lapmiddel is en dat het algehele niet-vermelden van dit nummer op de identiteitskaart te verkiezen blijft : hoe groter het aantal natuurlijke personen die de vermelding van het nummer - soms uit onwetendheid - aanvaarden, hoe groter de gevaren die inherent zijn aan het uitgebreide gebruik van één enkel identificatiemiddel, vooral met betrekking tot de onderlinge koppeling van bestanden die gegevens van persoonlijke aard bevatten.

29.2 De Commissie is anderzijds van oordeel dat het gevaarlijk is het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen systematisch te vermelden op de oproepingskaarten waarmee de burgers op de gemeentelijke bevolkingsdienst worden ontboden voor het opmaken van het basisdocument van de identiteitskaart, omdat de oproepingskaarten niet onder gesloten omslag worden verzonden. De Commissie is van mening dat het nummer niet vermeld mag worden op stukken die ter kennis van niet-gemachtigde derden kunnen worden gebracht, die het nummer zouden kunnen registreren. ⁽⁷⁰⁾

Die handelwijze zou de toekomstige houder van de identiteitskaart bovendien kunnen doen geloven dat het nummer van het Rijksregister banaal en onbelangrijk is en dat het geen enkel gevaar voor de persoonlijke levenssfeer inhoudt, wat hem ertoe kan aanzetten de vermelding van dat nummer op zijn identiteitskaart te aanvaarden.

30°) De kaart voor sociale zekerheid

De wet van 25 januari 1985 tot invoering van een kaart voor sociale zekerheid bepaalt dat deze kaart de vermelding bevat van het nummer in het Rijksregister van de titularis.

Deze bepaling werd door de Commissie reeds bekritiseerd toen het ontwerp waaruit de wet is voortgekomen behandeld werd in de Senaat. ⁽⁷¹⁾

De Commissie blijft van oordeel dat de vermelding van het identificatienummer van het Rijksregister op de kaart voor sociale zekerheid afbreuk kan doen aan het respecteren van de persoonlijke levenssfeer.

⁶⁸ B.S. 30/10/1986, p. 1487 e.v.

⁶⁹ Zie vooral het nr. 214 van de circulaire van 30/10/86, op. cit., dat slechts het volgende bepaalt : "De aangestelde van de gemeente geeft zo nodig uitleg betreffende de facultatieve gegevens [...]".

⁷⁰ "Vijf jaar werking van de Commissie...", op. cit., tweede deel, hfdst. III, nr. 1.3. Zie circulaire van 15/10/1986, op. cit., nr. 227, b, rubriek 4, tweede lid : "Dit nummer is vermeld op het rechterluik van de oproepingskaart onder de datum en plaats van geboorte alsmede bovenaan het linkerluik."

⁷¹ Advies uit eigen beweging nr. 84/007 van 9/11/84, bijlage bij het Verslag Conrotte van 13/12/1984, P.S. Senaat 740 (1984 - 1985) nr. 2, vooral blz. 21 & 22.

Die vermelding brengt de "algemene verbreiding" van het nummer van het Rijksregister mee, niet alleen in de openbare maar ook in de particuliere sectoren; zij vergroot derhalve gevoelig de gevaren van onderlinge koppeling tussen bestanden.

De kaart voor sociale zekerheid is immers bedoeld om te worden overgelegd bij elke vordering van een aantal vertegenwoordigers van de autoriteiten ⁽⁷²⁾ en eveneens op verzoek van de werkgever van de titularis van de kaart, van zijn aangestelde of lasthebber. ⁽⁷³⁾

Tijdens de parlementaire werkzaamheden heeft de Minister van Tewerkstelling en Arbeid op 29 november 1984 verklaard tegenover de Commissie voor Sociale Aangelegenheden van de Senaat dat "er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de sleutel en het slot als men praat over het identificatienummer van het Rijksregister" en dat "indien men de sleutel kent - het identificatienummer - dat niet impliceert dat men gemachtigd is het slot te gebruiken - de gegevensbank ⁽⁷⁴⁾ - of toegang te krijgen." ⁽⁷⁵⁾

De Commissie kan een dergelijk standpunt slechts aan de kaak stellen. Zij stelt immers dat geen enkele programmatuur absoluut kan waarborgen dat niemand zich onrechtmatig toegang kan verschaffen tot de opgeslagen gegevens. Met andere woorden : er bestaat geen onfeilbaar slot.

Indien men over de sleutel beschikt - het nummer van het Rijksregister - kan het slot nog makkelijker geopend worden, ondanks de beveiligingsmaatregelen die het Rijksregister omgeven : personen die geen machtiging tot toegang hebben gekregen, zouden toegang kunnen krijgen tot de gegevens die daar opgeslagen zijn en indien die personen over het persoonlijk identificatienummer beschikken, kan het opzoeken van de gegevens die hen interesseren nog vlugger en gemakkelijker gebeuren.

Anderzijds wil de Commissie in het bijzonder beklemtonen dat het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen niet alleen beschermd dient te worden om het gevaar op onwettige toegang tot het register te voorkomen of te verminderen, maar ook en misschien vooral om te voorkomen dat het gebruik ervan door een groot aantal bestandbeheerders het gevaar zou vergroten voor koppeling tussen die verschillende bestanden en dus voor samenbrenging van gegevens van verschillende aard met betrekking tot een zelfde natuurlijke persoon.

⁷² Wet van 25/1/1985 tot invoering van een kaart voor sociale zekerheid, B.S. 13/2/1985, p. 1575, art. 3 & 4.

⁷³ Id., art. 5, § 1 en § 3, 2°.

⁷⁴ Dat wil zeggen het Rijksregister.

⁷⁵ Verslag Conrotte, op. cit., p. 7.

Het feit dat de werkgevers dankzij de kaart voor sociale zekerheid van hun werknemers over het identificatienummer van deze laatste beschikken, zou sommigen onder hen kunnen aanzetten tot het - onwettig - gebruiken van dit nummer in hun eigen bestanden en gegevensbanken en voor de uitwisseling, met behulp van dit nummer, van gegevens met betrekking tot hun werknemers met andere bestandbeheerders (vroegere werkgevers, financiële instellingen, verzekeraars, notarissen, dokters, enz.).

Indien de verplichting de kaart voor sociale zekerheid te vorderen in de toekomst op grond van artikel 2 van de voornoemde wet van 25 januari 1985 zou worden uitgebreid tot bijkomende categorieën van personen, dan zou de persoonlijke levenssfeer van een belangrijk deel van de bevolking aan een ernstig gevaar op schending onderworpen zijn.

HOOFDSTUK IV : besluit

31°) Ondanks de onvolkomenheden van een aantal maatregelen genomen bij toepassing van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, heeft de Commissie, algemeen gezien, een betrekkelijk positieve indruk van de wijze waarop deze wet ten uitvoer is gelegd.

De Commissie stelt echter vast dat de sector van de sociale zekerheid in de ruime zin (ziekte- en invaliditeitsverzekering, rust- en overlevingspensioen, jaarlijkse vakantie, arbeidsongevallen, werkloosheidsverzekering, enz.) niet dezelfde indruk maakt betreffende het waarborgen - of eerder, het niet-waarborgen - van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Zij merkt met name op dat in deze sector het gebruik van de gegevens ontvangen van het Rijksregister te uitgebreid is en dat er daarbij onvoldoende maatregelen worden getroffen om de vertrouwelijkheid te waarborgen. Dat gebruik mag dan een grotere doeltreffendheid van de openbare diensten beogen, wat één van de redenen is waarom het Rijksregister is ingesteld, het houdt onvoldoende rekening met het recht van de personen waarop de gegevens betrekking hebben en op het respect voor hun persoonlijke levenssfeer.

De Commissie merkt vooral op dat de wijze waarop het identificatienummer wordt gebruikt op het stuk van de sociale zekerheid zowel naar de letter als naar de geest de wet van 8 augustus 1983 overtreedt en dat zij aanleiding kan geven tot gevaarlijke misbruiken. De Commissie betreurt vooral dat net in deze sector waar gevoelig liggende gegevens van persoonlijke aard worden bewaard, het gebruik van het nummer van het Rijksregister zo is georganiseerd dat de koppeling van bestanden en het in verband brengen van gegevens die oorspronkelijk verspreid waren aanzienlijk wordt vergemakkelijkt. De bedreigingen voor de persoonlijke levenssfeer zijn in die sector dan ook in ruime mate toegenomen.

Rekening houdend met de wijze waarop zowel het gebruik van de gegevens ontvangen van het Rijksregister als het gebruik van het identificatienummer van dit register thans georganiseerd zijn op het stuk van de sociale zekerheid, vreest de Commissie sterk dat de instelling van de kruispuntbank (⁷⁶), waarvan het beginsel nochtans tamelijk positief beoordeeld wordt (⁷⁷), in de praktijk de bescherming die de persoonlijke levenssfeer er zou moeten genieten, nog gevoelig zal verminderen.

De Commissie betreurt bovendien dat de Wetgever zelf voor een deel afbreuk heeft gedaan aan de doelstellingen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die hij heeft ingevoerd in de wet van 8 augustus 1983, door te aanvaarden dat het nummer van het Rijksregister op de kaart voor sociale zekerheid wordt vermeld.

32°) Voor zover alle reglementen, waarvan verondersteld wordt dat zij de wet van 8 augustus 1983 toepassen, die wet ook respecteren, is de Commissie van oordeel dat de wet zelf een voldoende kader definieert ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot het Rijksregister.

De Commissie betreurt evenwel dat de wet nauwelijks een beperking stelt op het gebruik dat een instantie waaraan toegang tot het Rijksregister werd verleend, mag maken van de gegevens die zij door de uitoefening van de machtiging tot toegang heeft verkregen.

Er dient geen enkele belangrijke beschouwing te worden gemaakt betreffende de bevoegdheid bepaald in artikel 6 van de wet van 8 augustus 1983; die bevoegdheid is tot nu toe - gelukkig - nog maar weinig gebruikt.

33°) Bij het onderzoek van de klachten heeft de Commissie tot op heden slechts één overtreding op de wet van 8 augustus 1983 vastgesteld, wat geruststellend kan lijken. Zij wil echter preciseren dat het feit dat geen andere overtredingen op die wet werden ontdekt helemaal niet aantoont dat de wet bijna absoluut gerespecteerd wordt.

Eenzijds lijkt het publiek slecht geïnformeerd omtrent de inhoud en zelfs het bestaan van deze wet, wat misschien verklaart waarom er geen groter aantal klachten aan de Commissie is gericht.

Anderzijds heeft de Commissie haar opdracht met onvoldoende middelen moeten volbrengen en heeft zij de verificaties ter plaatse die noodzakelijk zouden zijn geweest, niet kunnen uitvoeren. Zij vraagt zich bijvoorbeeld af of de eenvoudige toepassing van sommige van de koninklijke besluiten die in de vorige hoofdstukken bekritiseerd werden in feite geen aanleiding geven tot veelvuldige overtredingen van de wet van 8 augustus 1983.

De Commissie is bovendien van oordeel dat zij het gevaar voor reglementsbepalingen strijdig met die wet aanzienlijk zou kunnen verminderen, indien zij meer dan een louter raadgevende bevoegdheid zou hebben.

⁷⁶ Zie ontwerp van wet van 4/8/89 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, P.S. Kamer (1988 - 1989) 899-1.

⁷⁷ Advies nr. 87/066 van 22/10/87, niet gepubliceerd, p. 2.

Onder de huidige omstandigheden kan een besluit ernstige schade berokkenen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer indien de Koning geen rekening houdt met de kritieken en de opmerkingen van de Commissie.

Vooraf indien er, zoals op het stuk van de sociale zekerheid in de ruime betekenis, een groot aantal reglementsbevestigingen worden ingesteld in weerwil van de dwingende nood aan bescherming van de persoonlijke levenssfeer en tegen het advies in van de Commissie, kan de combinatie van deze bepalingen in de praktijk de ontmanteling veroorzaken van de beschermingsregeling ingevoerd door de wet van 8 augustus 1983.

34°)Tot slot wenst de Commissie de aandacht te vestigen op de enorme juridische lacune die te wijten is aan de afwezigheid van een algemene wetgeving op het stuk van de bescherming van gegevens van persoonlijke aard.

Zij is inzonderheid van oordeel dat de gevaren voor de persoonlijke levenssfeer die schuilen in het samenbrengen van gegevens veel makkelijker zouden kunnen worden weggewerkt indien aan de strenge reglementering van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister - of van elk persoonlijk identificatienummer bestemd om op grote schaal te worden gebruikt - maatregelen zouden kunnen worden gekoppeld ter bescherming van de gegevens zelf - zelfs al hebben die gegevens betrekking op andere elementen dan degene die in het Rijksregister worden opgeslagen en ongeacht welke gegevensbank ze bewaart of gebruikt.

De Secretaris,

De gemachtigde Voorzitter,

A. PIPERS

B. ASSCHERICKX

Inhoudsopgave

Voorwoord

Hoofdstuk I :het recht op toegang tot de basisgegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen

I. De toegang tot de basisgegevens opgenomen in het Rijksregister

- 1°) begrip toegang
- 2°) rechtvaardiging van de toegang
- 3°) gegevens waarvoor de toegang wordt verleend
- 4°) beperking van de toegang naargelang van de personen waarop de gegevens betrekking hebben

II. Het gebruik van de basisgegevens verkregen door bemiddeling van het Rijksregister

- 5°) recht om de gegevens verkregen dankzij de machtiging tot toegang te gebruiken
- 6°) gebruik, in de betrekkingen met derden, van de gegevens verkregen dankzij de machtiging tot toegang :
 - 6.1reglementsbepalingen en respect voor de persoonlijke levenssfeer
 - 6.2het koninklijk besluit van 12/8/85 tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, wat het Ministerie van Sociale Voorzorg betreft
 - 6.3de koninklijke besluiten van 5/12/86 en het koninklijk besluit van 26/9/88 tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, in hoofde van sommige instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid ressorteren.

Hoofdstuk II :Het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen

I. 7°) Wettelijke grondslag

II. Het intern beheer

- 8°) het begrip intern beheer
- 9°) het naleven van de voorwaarden van artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983
- 10°) beperkingen voor het gebruik van het identificatienummer voor het intern beheer
- 11°) aanwijzing van de diensten en van de personeelsleden die gemachtigd zijn het identificatienummer te gebruiken
- 12°) afwezigheid van de aanwijzing van de diensten en van de personeelsleden : het koninklijk besluit van 28/6/85 tot vaststelling van de wijze van identificatie van de rechthebbenden op pensioen

13°) beperking van het gebruik van het identificatienummer in de betrekkingen nodig voor het intern beheer :

13.1 te vage beperking

13.2 het koninklijk besluit van 12/8/85 tot machtiging van sommige overheden van het Ministerie van Sociale Voorzorg tot het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen

13.3 het koninklijk besluit van 5 december 1986 tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen door de instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Sociale Voorzorg ressorteren

III. De externe betrekkingen

14°) begrip en beperkingen

15°) te algemene machtiging om het identificatienummer te gebruiken toegekend door verscheidene koninklijke besluiten

16°) de koninklijke besluiten van 5/12/86 en 26/9/86 :

16.1 aantasting van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer

16.2 gebrek aan een wettelijke grondslag voor de definitie van de externe betrekkingen

16.3 onnauwkeurigheid van de definitie van de externe betrekkingen

16.4 gebruik van het identificatienummer in de betrekkingen van derden met hun eigen onderaannemers

16.5 verplichting het identificatienummer te gebruiken

17°) onverschilligheid t.a.v. de adviezen van de Commissie

18°) advies van de Raad van State omtrent de wettelijke grondslag van de koninklijke besluiten van 5/12/86 en 26/9/88 :

18.1 standpunt van de Raad van State

18.2 standpunt van de Commissie

Hoofdstuk III : koppeling van de gegevens van persoonlijke aard

I. Het begrip koppeling van gegevens met behulp van het nummer van het Rijksregister

19°) gevaar voor koppeling van gegevens en afwezigheid van reglementering

20°) onderscheid van de types van koppeling van de gegevens met behulp van het nummer van het Rijksregister

II. Koppeling van de gegevens door het gebruik van het nummer van het Rijksregister in de externe betrekkingen tussen de verschillende bestandbeheerders die onder een zelfde openbare overheid of instelling ressorteren

21°) toename van de kansen op misbruik

22°) de toestand van de A.S.L.K.

23°) de toestand van de R.T.T.

24°) aanbevelingen betreffende het Ministerie van Binnenlandse Zaken

III. Koppeling van de gegevens door het gebruik van het nummer van het Rijksregister in de externe betrekkingen tussen bestandbeheerders die ressorteren onder verschillende openbare overheden of instellingen

- 25°)gevaaren van het in verband brengen van gegevens van verschillende aard
- 26°) differentiatie van de koninklijke besluiten op grond van de uitgebreidheid van de machtiging tot het gebruik van het identificatienummer in de externe betrekkingen
- 27°) te algemene machtiging en noodzakelijke preciseringen
- 28°) gebruik van andere identificatienummers per sector

IV. Koppeling van gegevens door de vermelding van het nummer van het Rijksregister op een document dat met name is bestemd voor de identificatie van de houder ervan

29°) de identiteitskaart :

29.1 facultatieve vermelding van het identificatienummer

29.2 vermelding van het identificatienummer op de oproepingskaart voor de vernieuwing van de identiteitskaart

30°) de kaart voor de sociale zekerheid

Hoofdstuk IV Besluit

31°) goede uitvoering van de wet van 8/8/83, behalve in de sector van de sociale zekerheid

32°) evaluatie van de wet van 8/8/83

33°) overtreding van de wet van 8/8/83

34°) juridische lacune inzake de bescherming van gegevens van persoonlijke aard

Inhoudsopgave

Bijlage :de brochure "Vijf jaar werking van de Commissie : een eerste stap op weg naar de bescherming van persoonsgegevens"