

O. ref. : 10527/L/S/42

De Raadgevende Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de wet van 8 augustus 1993 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, inzonderheid artikel 12;

Gelet op de vragen die regelmatig aan de Commissie worden gesteld betreffende de verplichting, voor een natuurlijke persoon, om tegemoet te komen aan het verzoek van verschillende instellingen om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen mede te delen;

Heeft op 26 november 1990 het volgende advies uitgebracht :

De Commissie zal, enerzijds, de verplichting onderzoeken die kan worden opgelegd aan de houder om zijn identificatienummer mee te delen en, anderzijds, het steeds veelvuldiger gebruik van dit nummer.

*Kan men de houder van het nummer rechtstreeks of onrechtstreeks verplichten om dit nummer mede te delen ?*

Alvorens de verplichte aard te onderzoeken van de mededeling van het nummer door de houder, meent de Commissie enkele elementen in herinnering te moeten brengen in verband met het verplicht gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in een sector waar de vraag zich thans zeer intens stelt, met name de sector van de sociale zekerheid van de werknemers.

Het gebruik van het identificatienummer werd *verplicht* door een ministeriële omzendbrief van 8 december 1989<sup>(1)</sup>, alleen als identificatiemiddel bij de administratieve betrekkingen voor de toepassing van de sociale zekerheid der werknemers. De Commissie heeft uitgebreid haar mening gegeven over meerdere illegale aspecten van de verschillende koninklijke besluiten van 5 december 1986<sup>(2)</sup> en dat van 26 september 1988<sup>(3)</sup> die aan de basis liggen van de omzendbrief die het gebruik van het identificatienummer thans verplicht maakt. In dat verband verwijst de Commissie naar de verschillende adviezen die zij aangaande deze koninklijke besluiten uitbracht en naar haar advies nr. 89/086 van 20 december 1989, -in het bijzonder hoofdstuk II, 16° tot 18°-, dat een algemene evaluatie geeft van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het kader van de wet van 8 augustus 1983. In de omzendbrief van 8 december 1989 die het verplicht gebruik van het identificatienummer regelt vanaf 1 januari 1990, werd geen element aangevoerd waardoor de Commissie op haar vroeger standpunt terugkomt. De Commissie acht deze verplichting dus onaanvaardbaar : de wet van 1983 heeft aan de bevoegdheden van de Koning, toegekend door vroegere wettelijke bepalingen, de mogelijkheid onttrokken om het gebruik van het Rijksregisternummer toe te laten of op te leggen buiten de voorwaarden die in de wet zelf zijn vastgelegd<sup>(4)</sup>. In de wet van 8 augustus 1983 wordt een stelsel vastgelegd voor de bescherming van het identificatienummer van het Rijksregister; een koninklijk besluit en, a fortiori een ministeriële omzendbrief kunnen hier niet wettelijk van afwijken. Indien men aldus vertrekt van de restrictieve procedure voor de machtiging tot gebruik van het uniek identificatiemiddel, is een extensieve toepassing, waarbij het gebruik ervan verplicht is voor de sociale zekerheid van de werknemers, zonder grond.

De Commissie acht het onontbeerlijk hieraan te herinneren, daar zij klachten heeft ontvangen over de verkeerde interpretatie die sommige instellingen aan de omzendbrief van 8 december 1989 en de daaraan voorafgaande koninklijke besluiten willen geven. Sommige instellingen voeren de verplichting die hun thans wordt opgelegd inderdaad aan om ze af te schuiven op de natuurlijke personen zelf. De Commissie meent dat een dergelijke redenering een miskennis inhoudt van de restrictieve aard van de bepalingen van de wet van 8 augustus 1983 : uit de verplichting opgelegd aan de Administratie, om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen mede te delen aan de overheden die gemachtigd zijn dit nummer krachtens voornoemde wet te gebruiken, kan niet worden afgeleid dat de natuurlijke personen hiertoe verplicht zijn.

---

1 B.S. van 16 december 1989, blz. 20518-20520.

2 Zie de K.B.'s van 5 december 1986 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van instellingen voor de sociale zekerheid van de werknemers (B.S. 19 december 1986, blz. 17333 e.v., met de adviezen van de Commissie).

3 KB van 26 september 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 werkgelegenheid ressorteren (B.S. van 4 november 1988, blz. 15153 e.v., met het advies van de Commissie).

4 Vergelijk de ongunstige adviezen uitgebracht door de Raad van State over de ontwerpen die aan de basis liggen van de koninklijke besluiten van 5 december 1986, tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen, in hoofde van de instellingen van openbaar nut die onder het Ministerie van Sociale Voorzorg ressorteren (B.S. van 19 december 1986, blz. 17314-17319). In deze adviezen wordt eraan herinnerd dat de wet van 8 augustus 1983 geen enkele bepaling bevat welke de Koning ertoe machtigt het gebruik van het Rijksregisternummer verplicht te maken. De Raad van State vervolgt de grondslag echter kan worden gevonden in de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, die de Koning gelast maatregelen te treffen met het oog op onder meer de vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten. Het standpunt van de Commissie, dat ingaat tegen dat van de Raad van State, werd uiteengezet in advies 89/086 van 20 december 1989, in het bijzonder in 18°, 2, waarin ondermeer werd opgemerkt dat de wet van 1983 het toepassingsgebied van de wet van 1981 beperkt.

De machtiging om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, machtiging die onder andere wordt toegekend door de koninklijke besluiten van 5 december 1989 en 26 september 1988, mag in geen geval worden verward met het recht om de houder van dit nummer ertoe te verplichten om het door te geven aan de overheden en instellingen die erom verzoeken, hoewel de natuurlijke personen (of hun wettelijke vertegenwoordigers) logischerwijze steeds het recht hebben het henbetreffende nummer te gebruiken<sup>(5)</sup>. Dit houdt echter niet in dat de betrokken personen verplicht zijn om afstand van dit recht te doen<sup>(6)</sup>.

De Commissie staat er tevens op eraan te herinneren dat het nummer niet mag worden vermeld op documenten die ter kennis van ongemachtigde derden kunnen worden gebracht<sup>(7)</sup>.

Wellicht stelt de Commissie zich vragen over de schade die voor het individu zou kunnen voortvloeien uit het feit dat hij weigert om zijn identificatienummer mede te delen. Dit heeft tot op heden echter niet verhinderd dat deze personen begunstigen zijn van het sociale zekerheidsstelsel. Verder, kan de Commissie de naar voor geschoven argumenten in aanmerking nemen die laten verstaan dat het gebruik van het identificatienummer bevorderlijk is voor de doeltreffendheid van dit systeem. Zij is echter van mening dat de instellingen het identificatienummer onvermijdelijk moeten bewaren, niet meer enkel als identificatiemiddel, maar voor hun eigen intern beheer. In die omstandigheden, valt te vrezen dat het evenwicht tussen de verbetering van de doeltreffendheid, zelfs ten voordele van de personen, en de bescherming van de personen wordt verbroken en dat het nieuwe systeem dat wordt ingesteld meer schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer van diezelfde personen.

#### *Steeds frequenter gebruik van het nummer, ondermeer door privaatrechtelijke instellingen*

Talrijke overheden en instellingen, waaronder privé-instellingen, verwarren steeds meer de hen opgelegde verplichting om het identificatienummer van het Rijksregister van hun personeel mede te delen en de verplichting die zij hun personeel opleggen om hun dit nummer mede te delen. De werkgevers intensiveren het gebruik van interne nota's om zelf de nummers te bekomen. Op die manier kennen ze het nummer alvorens ze het doorgeven aan de gemachtigde instellingen. De Commissie stelt vast dat dergelijke praktijken dikwijls illegaal zijn -in ieder geval wanneer de instelling die de nummers verzamelt, zelf niet door de wet gemachtigd is om het identificatienummer te gebruiken- en dat de burgers erg machteloos staan tegenover de druk die hun werkgevers aldus op hen kunnen uitoefenen. Zij meent echter ook dat deze praktijken leiden tot een steeds intenser gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen, zonder dat wordt verwezen naar de bepalingen van de wet.

---

<sup>5</sup> Zie, bij wijze van voorbeeld, het advies nr. 85/011 van 6 februari 1985 betreffende het K.B. van 16 september 1986 waarbij de directeur van de dienst "Kijk- en Luistergeld" gemachtigd wordt het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, (B.S. van 28 oktober 1986 blz. 14720-14724).

<sup>6</sup> Zie, bij wijze van voorbeeld, het advies nr. 85/018 van 22 augustus 1985 betreffende het K.B. van 10 september 1986 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. van 9 oktober 1986, blz. 13751-13754).

<sup>7</sup> Zie, onder meer advies nr. 85/011 van 6 februari 1986 betreffende het K.B. van 16 september 1986 waarbij de directeur van de dienst "Kijk- en Luistergeld" gemachtigd wordt het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, (B.S. van 28 oktober 1986 blz. 14720-14724), en advies nr. 85/017 van 23 mei 1985 aangaande een ontwerp van K.B. waarbij de Regie van Telegrafie en Telefonie gemachtigd wordt het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken (onuitgegeven).

Krachtens de wet van 8 augustus 1983, moeten er twee voorwaarden vervuld zijn om het identificatienummer te mogen gebruiken of mede te delen.

Ten eerste beperkt artikel 8 van de wet de toekenning van de machtiging tot gebruik van het identificatienummer tot de instellingen van openbaar nut bedoeld bij de wet van 16 maart 1954, betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en tot de instellingen van Belgisch recht die opdrachten vervullen van algemeen belang, nominatief aangewezen door de Koning.<sup>(8)</sup>

Ten tweede, moeten de in artikel 8 vermelde modaliteiten van de wet strikt nageleefd worden. Het gebruik kan slechts worden toegestaan bij in Ministerraad overlegd besluit, na advies van de Commissie, binnen de grenzen en voor de doeleinden door de Koning bepaald.

Wat dit eerste voorschrift van de wet betreft, is de Commissie er bovendien steeds vanuit gegaan dat, naast de vrijheid waarover de houder beschikt, het nummer slechts kan worden meegedeeld aan de openbare overheden of instellingen die zelf specifiek werden gemachtigd om het identificatienummer te gebruiken. Wat het tweede voorschrift betreft, heeft ze steeds gedacht dat, enerzijds, het gebruik strikt beperkt moet zijn tot het vervullen van de wettelijke en reglementaire opdrachten waarmee de overheid of instelling is belast en anderzijds, dat binnen een overheid of instelling de gemachtigde diensten en ambtenaren zo nauwkeurig mogelijk moeten worden beschreven en aangewezen<sup>(9)</sup>.

De strikte aard van voormelde voorwaarden wordt nog benadrukt in artikel 9 van de wet, volgens welk het gebruik van het identificatienummer zonder machtiging of voor andere doeleinden dan die waarvoor machtiging is verleend, verboden is. Merk op dat deze bepaling in de wet werd opgenomen, ondermeer om te "vermijden dat privé-instellingen de titularissen zouden verzoeken hen mededeling te geven van het identificatienummer in het Rijksregister"<sup>(10)</sup>.

De Commissie heeft eveneens gepreciseerd dat de artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 los staan van elkaar, maar dat wanneer ze samen worden gelezen, het gebruik van het identificatienummer wordt voorbehouden aan de instellingen die de voorwaarden vervullen vermeld in artikel 5<sup>(11)</sup>.

---

8

Zie artikel 4 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 (B.S. van 7 september 1985, blz. 12832-12833), volgens welk de natuurlijke en rechtspersonen en de feitelijke verenigingen aan dewelke het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen niet erkend is, of daartoe niet gemachtigd zijn, ertoe gehouden zijn de personen te identificeren door een ander nummer.

Zie ook de adviezen nrs. 85/023 tot 85/035 van 23 oktober 1985, betreffende de K.B.'s van 5 december 1986 (B.S. van 19 december 1986, blz. 17333 e.v.)

9

Zie, bijvoorbeeld advies nr. 85/012, betreffende het K.B. 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 (B.S., van 7 september 1985; blz. 12829-12832).

10

Memorie van toelichting bij het ontwerp dat aan de basis lag van de wet van 8 augustus 1983, Parl. St. Senaat, 1981-82, nr. 296-1, blz. 8.

11

Zie hiervoor : de 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*; in het bijzonder naar het tweede deel, dat een synthese bevat van de voornaamste standpunten die de Commissie heeft ingenomen en, onder meer, hoofdstuk III , betreffende het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister.

Zoals zij reeds uitdrukkelijk kon vermelden in haar advies nr. 89/086 van 20 december 1989, kan de Commissie slechts haar toenemende ongerustheid uitdrukken over het feit dat de ministeriële omzendbrief van 20 december 1989, in het vervolg van de koninklijke besluiten van 5 december 1986 en 26 september 1988, aanleiding geeft tot praktijken die in flagrante tegenspraak zijn met de voorschriften van de wet. Ze kan bijgevolg slechts met veel nadruk herhalen dat er strenger moet worden toegezien op de naleving van de wet en dat de in de wet van 8 augustus 1983 vastgelegde verplichtingen moeten worden nagekomen.

### *Besluit*

De Commissie kan niet aanvaarden dat de personen rechtstreeks of onrechtstreeks worden verplicht om hun identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen mede te delen. Zij herinnert eraan dat dit verboden is krachtens de wet van 8 augustus 1983 en dat de voorschriften van deze wet strikt moeten worden nageleefd. Ze stelt vast dat in een groot aantal gevallen waarin het nummer tussen niet-gemachtigde instellingen onderling wordt medegedeeld - sommige van deze instellingen mogen zelfs geen machtiging ontvangen - deze bepalingen niet worden nageleefd en dat het gevaar dat de wetgever heeft willen uit de weg ruimen, nog toeneemt.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) A. PIPERS.

(get.) D. HOLSTERS.