

O. ref. : 10527 / L / A / 102

BETREFT :Ontwerp van koninklijk 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 Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest en van de instellingen van openbaar nut die ervan afhangen.

De Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, inzonderheid de artikelen 5, 8 en 12,

Gelet op het verzoek om advies van de Minister van Binnenlandse Zaken van 13 mei 1991,

Geeft op 17 oktober 1991 het volgende advies :

I. VOORWERP VAN HET VERZOEK OM ADVIES

1. Het verzoek om advies betreft een ontwerp van koninklijk besluit dat de Vlaamse Executieve en een aantal instellingen van openbaar nut toegang verleent tot het Rijksregister, en dat tevens de Vlaamse Executieve en een aantal instellingen van openbaar nut machtigt om gebruik te maken van het identificatienummer van het Rijksregister.

Wat de Vlaamse Executieve betreft, worden die toegang en die machtiging verleend aan de Executieve als zodanig (artikelen 1, § 1, resp. 4, § 1); deze kan de aldus bekomen bevoegdheid overdragen aan ambtenaren van haar diensten (artikelen 1, § 2, resp. 4, § 2). Wat de instellingen van openbaar nut betreft, worden de toegang en de machtiging verleend aan de leidend ambtenaar van elk van de genoemde instellingen (artikelen 2, § 1, resp. 5, § 1); ook deze kan de aldus bekomen bevoegdheid overdragen aan ambtenaren van zijn diensten (artikelen 2, § 2, resp. 5, § 2).

De informatiegegevens waartoe de gemachtigde overheden toegang hebben, mogen slechts gebruikt worden voor inwendig beheer en niet meegedeeld worden aan derden. Worden evenwel niet als derden beschouwd : de natuurlijke persoon op wie de informatiegegevens betrekking hebben en zijn wettelijke vertegenwoordigers; de openbare overheden en de instellingen aan wie eveneens toegang tot het Rijksregister is verleend. (Zie artikel 3.)

Het identificatienummer van het Rijksregister mag gebruikt worden, door de overheden die daartoe machtiging ontvangen, louter voor interne doeleinden, ter vervulling van hun bij wet, decreet of besluit opgelegde taken. Het mag eveneens in de externe betrekkingen gebruikt worden met de overheden en de instellingen die zelf gemachtigd zijn om dat nummer te gebruiken, alsook met de instellingen die erkend zijn in uitvoering van het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap. (Zie artikel 6.)

Tenslotte worden twee koninklijke besluiten opgeheven waarbij toegang tot het Rijksregister wordt verleend, inzake huisvesting resp. studietoelagen, aan bepaalde overheden van de Vlaamse Gemeenschap (artikel 7).

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

A. Verantwoording van de te verlenen machtigingen

2. Het voorgelegde ontwerp strekt er in de eerste plaats toe de Vlaamse Executieve toegang tot het Rijksregister en machtiging tot het gebruik van het identificatienummer te verlenen, "voor het vervullen van taken die haar door de wet, het decreet of bij besluit zijn opgelegd". Van die taken wordt telkens een exemplatieve opsomming gegeven. Deze (identieke) opsommingen bevatten dertien takenpakketten, welke de meest uiteenlopende aspecten van het overheidsbeleid betreffen. Klaarblijkelijk wordt aldus de ganse bevoegdheid van de Executieve bestreken.

Aan de Commissie is evenwel voor geen enkele van de beschreven taken uiteengezet waarom de vervulling ervan de toegang tot het Rijksregister en het gebruik van het identificatienummer noodzakelijk maakt. Bij gebreke van deugdelijke verantwoording voor de ontworpen regeling kan de Commissie dan ook geen gunstig advies verlenen.

3. Het voorgelegde ontwerp strekt er verder toe aan zeven instellingen van openbaar nut toegang tot het Rijksregister te verlenen en 34 instellingen van openbaar nut te machtigen tot het gebruik van het identificatienummer.

Voor geen enkele van de bedoelde instellingen is aan de Commissie uiteengezet waarom de vervulling van de hun opgedragen taken de toegang tot het Rijksregister en/of het gebruik van het identificatienummer noodzakelijk maakt. Derhalve kan de Commissie, ook in dit opzicht, geen gunstig advies verlenen.

Gelet op het voorgaande, acht de Commissie het niet nodig te onderzoeken of elk van de in het ontwerp genoemde instellingen beantwoordt aan de vereiste welke gesteld worden bij de artikelen 5 en/of 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

B. Aanwijzing van de houder van de machtiging

4. De Commissie herinnert eraan dat de overheden waaraan toegang tot het Rijksregister of machtiging tot het gebruik van het identificatienummer wordt verleend, nauwkeurig aangeduid moeten worden. Het verlenen van zulke machtigingen aan een ganse administratie, zonder nadere precisering van de diensten of ambtenaren die wegens hun functie en opdracht voor die machtigingen in aanmerking komen, is daarentegen strijdig met het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

In zoverre het voorgelegde ontwerp aan de Vlaamse Executieve, zonder nadere precisering van de betrokken leden, ambtenaren of diensten, toegang tot het Rijksregister en machtiging tot het gebruik van het identificatienummer verleent, is het in te algemene termen gesteld.

Het ontwerp is daarentegen voldoende precies in zoverre het de toegang tot het Rijksregister en/of de machtiging tot het gebruik van het identificatienummer aan met name genoemde instellingen van openbaar nut verleent, meer bepaald aan de leidend ambtenaren ervan.

C. Overdracht van bevoegdheden

5. Zowel de Vlaamse Executieve als de leidend ambtenaar van elk van de in het ontwerp genoemde instellingen van openbaar nut kan de bij het ontwerp verleende "bevoegdheid" overdragen aan ambtenaren van zijn diensten, wegens hun functies en binnen de perken van hun respectieve bevoegdheden daartoe aangewezen. De Commissie acht deze bevoegdheidsoverdracht op zichzelf niet onverenigbaar met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Zij waardeert eveneens dat het ontwerp bepaalt dat de aanwijzing met naam en schriftelijk moet gebeuren, en dat daarvoor enkel ambtenaren in aanmerking komen die een graad bekleden gelijkwaardig aan een graad van niveau 1 van het rijkspersoneel.

D. Gebruik van de informatiegegevens van het Rijksregister

6. Uit artikel 3 van het ontwerp blijkt dat de informatiegegevens van het Rijksregister door de Vlaamse Executieve en de betrokken instellingen van openbaar nut gebruikt mogen worden voor doeleinden van inwendig beheer, in hun betrekkingen met de personen zelf op wie de informatiegegevens betrekking hebben, en in hun betrekkingen met de openbare overheden en de instellingen die zelf toegang tot het Rijksregister hebben bekomen.

De Commissie stelt vast dat die bepaling aldus zekere perken stelt aan het gebruik dat de gemachtigde overheden van de informatiegegevens van het Rijksregister kunnen maken.

Zij herinnert er niettemin aan dat het gebruik van gegevens verkregen door toedoen van het Rijksregister in betrekkingen met derden - waartoe de andere toegang hebbende openbare overheden en instellingen behoren, ongeacht de kwalificatie daaraan gegeven bij artikel 3, tweede lid, aanhef, van het ontwerp - in elk geval moet strekken tot de vervulling van een bij of krachtens een wet of een decreet gegeven opdracht, een wettig doel moet nastreven, en adequaat en pertinent moet zijn om dat doel na te streven. Bovendien moet zulk gebruik beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is om de bedoelde opdracht te vervullen, en moet het openbaar belang dat door de kennisgeving van gegevens aan derden gediend wordt, zwaarder wegen dan het recht van de betrokken persoon op de eerbiediging van zijn privé-leven. (Zie Rdg. Comm. besch. pers. levenssfeer, Vijf jaar werking van de Commissie. Een eerste stap op weg naar de bescherming van persoonsgegevens, s. l., 1989, p. 23, nr. 6.).

De bepaling van artikel 3 dient bijgevolg in het licht van de hiervóór in herinnering gebrachte beginselen gelezen te worden.

E. Gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister

7. Artikel 6, eerste lid, bepaalt dat het identificatienummer door de Vlaamse Executieve en de betrokken instellingen van openbaar nut gebruikt mag worden, "als identificatienummer in de bestanden, repertoria en dossiers welke, louter voor interne doeleinden, worden bijgehouden ter vervulling van de onder de artikelen 4 en 5 vermelde taken die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest behoren".

In zoverre die bepaling betrekking heeft op de Vlaamse Executieve, heeft zij tot gevolg, mede gelet op de algemene termen waarin de houder van de machtiging wordt omschreven, dat verschillende diensten binnen een zelfde overheid (de Executieve) "in hun onderlinge betrekkingen" gebruik kunnen maken van het identificatienummer. De Commissie is van oordeel dat zulk gebruik, dat het mogelijk maakt allerhande gegevens onderling uit te wisselen, aanzienlijke gevaren voor de persoonlijke levenssfeer inhoudt. Ten deze is zulks des te meer het geval, nu het voorgelegde ontwerp de mogelijkheid tot het gebruik van het identificatienummer, binnen de Executieve, in het geheel niet doet afhangen van de respectieve taken van de bij het gebruik betrokken diensten. (Zie hierover Rdg. Comm. besch. pers. levenssfeer, 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, Brussel, 1991, pp. 38-40, nrs. 21-24.)

In zoverre artikel 6, eerste lid, betrekking heeft op de onderscheiden in artikel 5 genoemde instellingen van openbaar nut, is het gebruik van het identificatienummer niet beperkt tot de gevallen waarin zulks voor de uitvoering van de wettelijke opdrachten van de betrokken instelling vereist is. Artikel 6, eerste lid, bepaalt immers dat het gebruik van het identificatienummer toegelaten is, indien zulks gebeurt ter vervulling van gelijke welke taak die behoort tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Aldus verzet die bepaling zich niet tegen het gebruik van het identificatienummer ter vervulling van taken die niet behoren tot de specifieke bevoegdheid van de betrokken instelling zelf. Die bepaling is bijgevolg, vanuit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in te ruime bewoordingen gesteld.

8. Artikel 6, tweede lid, bepaalt verder dat het identificatienummer door de Vlaamse Executieve en de betrokken instellingen van openbaar nut in hun externe betrekkingen gebruikt mag worden "met de overheden en instellingen die gemachtigd zijn om dat nummer te gebruiken en met de instellingen die erkend zijn in uitvoering van het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap."

De Commissie benadrukt dat het gebruik van het identificatienummer in externe betrekkingen enkel mogelijk is ten aanzien van een overheid of instelling die zelf gemachtigd werd dat nummer te gebruiken. (Rdplg. Rdg. Comm. besch. pers. levenssfeer, Algemene evaluatie ..., geciteerd, p. 23, nr. 14.) Met dit beginsel is volstrekt onvereenigbaar de bepaling volgens welke het identificatienummer gebruikt zou mogen worden in betrekkingen met een instelling die (enkel) erkend is in uitvoering van een aan de werking van het Rijksregister vreemd decreet.

Om het identificatienummer te kunnen gebruiken in betrekkingen met een andere overheid of instelling is het anderzijds niet voldoende dat die andere overheid of instelling eveneens gemachtigd is om het identificatienummer te gebruiken. Vereist is bovendien dat zulk gebruik plaatsvindt in het kader van de uitoefening van de wettelijke bevoegdheid, zowel in hoofde van de onder het ontwerp vallende overheid of instelling als in hoofde van de andere overheid of instelling. Artikel 6, tweede lid, bevat geen bepaling in die zin.

III. CONCLUSIE

9. Op grond van de hiervóór uiteengezette redenen geeft de Commissie een ongunstig advies.

De Secretaris,

De Voorzitter,

A. PIPERS

D. HOLSTERS.