

**KONINKRIJK BELGIE**

1000 Brussel,

**Postadres** : Ministerie van Justitie  
Waterloolaan 115

**Kantoren** : Regentschapsstraat 61  
Tel. : 02 / 542.72.00  
Fax : 02 / 542.72.12

**COMMISSIE VOOR DE  
BESCHERMING VAN DE  
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER**

**ADVIES Nr 12 / 97 van 30 april 1997**  
-----

O. ref. : 10 / SE / 97 / 001

**BETREFT** : Advies uit eigen beweging betreffende de sociale identiteitskaart.  
-----

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

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

Gelet op het verslag van de heer P. LEMMENS,

Geeft op 30 april 1997 uit eigen beweging het volgende advies :

## **I. VOORWERP VAN HET ADVIES :**

---

1. Bij koninklijk besluit van 18 december 1996 "houdende maatregelen met het oog op de invoering van een sociale identiteitskaart ten behoeve van alle sociaal verzekerden, met toepassing van de artikelen 38, 40, 41 en 49 van de wet van 26 juli 1996 houdende de modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de wettelijke pensioenstelsels" is, zoals uit het opschrift ervan blijkt, een sociale identiteitskaart ingevoerd.

In het voorliggende advies wenst de Commissie in te gaan op een aantal aspecten van de sociale identiteitskaart, welke verband houden met de grondbeginselen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

## **II. WETTELIJK EN REGLEMENTAIR KADER :**

---

2. Het voornoemde koninklijk besluit is genomen ter uitvoering van de opdracht die aan de Koning is verleend bij de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

In die bijzondere machtenwet is van de sociale identiteitskaart uitdrukkelijk sprake, meer bepaald in artikel 41.

Volgens die bepaling is de Koning gemachtigd om, bij een in Ministerraad overlegd besluit, "alle nuttige maatregelen te treffen met het oog op de veralgemening en het gebruik van een sociale identiteitskaart, waarop het identificatienummer van de sociale zekerheid, dat de sociaal verzekerde op een ondubbelzinnige wijze identificeert, vermeld wordt en ten aanzien van de wijze waarop deze kaart in het kader van de toepassing van de sociale zekerheid en het arbeidsrecht de sociaal verzekerde in staat stelt zijn rechten te laten gelden en de verplichtingen na te komen". De Koning kan voorts, eveneens bij een in Ministerraad overlegd besluit, "alle nuttige maatregelen treffen om de kwaliteit van de gegevens vermeld op deze kaart te waarborgen".

3. Het koninklijk besluit van 18 december 1996 bepaalt dat elke sociaal verzekerde slechts één sociale identiteitskaart mag hebben (artikel 2, eerste lid).

De sociale identiteitskaart bevat een aantal identificatiegegevens die zowel met het blote oog als elektronisch leesbaar zijn; daarnaast bevat het ook een aantal gegevens die alleen elektronisch leesbaar zijn (artikel 2, tweede tot vierde lid).

De gegevens van inhoudelijke aard houden verband met de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorgingen en uitkering: begin- en einddatum van verzekeraarbaarheid, het verzekeringsstatuut van de betrokkene, en diens recht op de sociale franchise (artikel 2, vierde lid, 5° tot 7°). De Koning wordt gemachtigd om, na advies van het Toezichtcomité bij de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, te bepalen dat andere vermeldingen op de kaart worden aangebracht (artikel 2, negende lid).

De sociale identiteitskaart wordt uitgereikt door de verzekeringsinstellingen (artikel 3, § 1).

De sociale identiteitskaart moet gebruikt worden door de instellingen van sociale zekerheid en door de personen die ertoe gehouden zijn sociale gegevens van persoonlijke aard aan te geven bij een instelling van sociale zekerheid (artikel 5, eerste lid)((1)). De kaart mag voorts gebruikt worden door de natuurlijke personen of de rechtspersonen die de derdebetalersregeling toepassen ((2)); de Koning kan sommige van die personen echter verplichten tot het gebruik ervan (artikel 5, tweede lid). Meer in het algemeen is de Koning gemachtigd om "andere instellingen of categorieën van natuurlijke of rechtspersonen", zonder nadere precisering, toe te laten of te verplichten gebruik te maken van de sociale identiteitskaart (artikel 5, derde lid).

De Koning kan bepalen dat welbepaalde sociaal verzekerden hun sociale identiteitskaart bij zich moeten hebben (artikel 4, zesde lid). Die sociaal verzekerden moeten de kaart dan voorleggen bij elke vordering van een aantal ambtenaren, belast met de controle op de naleving van het sociaal zekerheids- en arbeidsrecht of met de controle in verband met de toepassing van de inkomstenbelastingen (artikel 6, eerste lid). Elke sociaal verzekerde is voorts verplicht de kaart voor te leggen op vraag van een instelling van sociale zekerheid of van een persoon die verplicht of gemachtigd is om de kaart te gebruiken (artikel 6, tweede lid).

Het koninklijk besluit voorziet in straffen voor degenen die wederrechtelijk gebruik maken van de kaart, die op onwettige wijze gegevens invoeren, uitwissen of wijzigen, en die op onwettige wijze sociale identiteitskaarten of leesapparatuur fabriceren (artikelen 8 tot 10).

Aan de Koning is opgedragen de inwerkingtreding van het besluit te regelen (artikel 16). Inmiddels is bepaald dat het koninklijk besluit van 18 december 1996 in werking treedt op 28 februari 1997, met uitzondering van de artikelen 5 en 6, die in werking treden op 1 juli 1998 (artikel 2 van het koninklijk besluit van 31 januari 1997 tot uitvoering van de artikelen 4, vijfde lid, en 16 van het koninklijk besluit van 18 december 1996).

4. Op grond van artikel 51, § 1, van de genoemde wet van 26 juli 1996 houdt het koninklijk besluit van 18 december 1996 op uitwerking te hebben op 28 augustus 1997, tenzij het vóór die dag bij wet is bekrachtigd.

Een wetsontwerp strekkende tot de bekrachtiging van een aantal koninklijke besluiten, waaronder dat van 18 december 1996, is bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend ((3)).

---

(1) Het gaat hier om de vervulling van plichten "inzake sociale zekerheid, arbeidsrecht of fiscaliteit" (verslag aan de Koning, *B.S.*, 7 februari 1997, p. 2430).

(2) Bedoeld worden o.m.: artsen, tandartsen, apothekers, kinesitherapeuten, en ziekenhuizen.

(3) *Parl.St.*, Kamer, 1996-97, nr. 997-1.

### III. DE SOCIALE IDENTITEITSKAART EN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER :

---

5. Het koninklijk besluit van 18 december 1996 is niet vooraf voor advies aan de Commissie voorgelegd.

De vraag kan rijzen of zulk voorafgaand advies niet vereist was ((4)). Artikel 6 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens bepaalt immers dat de verwerking van de daarin bedoelde gevoelige gegevens door de Koning slechts toegestaan mag worden op advies van de Commissie. Tot die gevoelige gegevens behoren o.m. de persoonsgegevens met betrekking tot het lidmaatschap van een ziekenfonds. Dergelijke gegevens komen in elektronisch leesbare vorm op de sociale identiteitskaart voor (artikel 2, vierde lid, 3° en 4°, van het koninklijk besluit van 18 december 1996).

Ter uitvoering van artikel 6 van de wet van 8 december 1992 is het koninklijk besluit (nr. 14) van 22 mei 1996 genomen, tot vaststelling van de doeleinden, de criteria en de voorwaarden van toegestane verwerkingen van de gegevens bedoeld in artikel 6 van de wet. Dit koninklijk besluit verleent een aantal machtigingen om gevoelige gegevens te verwerken. In zoverre het koninklijk besluit van 18 december 1996 de verwerking van de gegevens i.v.m. het lidmaatschap van een ziekenfonds niet toestaat buiten de gevallen bepaald in het koninklijk besluit van 22 mei 1996, kon het genomen worden zonder voorafgaand advies van de Commissie.

De Commissie meent dat het koninklijk besluit van 18 december 1996 wetsconform geïnterpreteerd moet worden, en dat er bij de toepassing van dat besluit dan ook voor gezorgd moet worden dat de gegevens i.v.m. het lidmaatschap van een ziekenfonds niet gelezen kunnen worden door andere personen dan die welke het genoemde gevoelig gegeven krachtens het koninklijk besluit van 22 mei 1996 mogen verwerken, zoals beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg (artikel 3 van dat besluit) of instellingen van sociale zekerheid (artikel 4, § 3, van dat besluit).

Dit zou eventueel met zoveel woorden in artikel 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 18 december 1996 gepreciseerd kunnen worden.

6. Wat de inhoud van de nieuwe regeling betreft, erkent de Commissie dat de sociale identiteitskaart voor de burger en het bestuur voordelen oplevert. Die voordelen worden in het licht gesteld in het verslag aan de Koning : een snellere en juistere dienstverlening aan de verzekerde, een vereenvoudiging van de aangiften over een werknemer door werkgevers of andere instanties, en een betere controle inzake sociale zekerheid, arbeidsrecht en inkomstenbelastingen ((5)).

De vraag is echter of die voordelen opwegen tegen de nadelen en de risico's die aan de kaart verbonden zijn, inzonderheid op het vlak van de persoonlijke levenssfeer.

---

(4) De wet van 26 juli 1996 heeft de Koning, voor de erin bedoelde bijzondere machtenbesluiten, niet vrijgesteld van eventuele verplichtingen tot raadpleging van een adviesorgaan (zie, a contrario, artikel 50 van die wet).

(5) Verslag aan de Koning, geciteerd, pp. 2428 en 2430. Op de snellere en juistere dienstverlening aan de verzekerde was ook gewezen in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere machtenwet van 26 juli 1996 (*Parl.St.*, Kamer, 1995-96, nr. 607-1, p. 31).

7. In dit verband wenst de Commissie op te merken dat het haar onmogelijk is om zich thans met volledige kennis van zaken uit te spreken over alle mogelijke voordelen, nadelen en risico's.

Het koninklijk besluit van 18 december 1996 voert immers een regeling in welke het beginsel van de sociale identiteitskaart definitief vestigt. De concrete toepassing van dat beginsel is in de aanvangsfase nog vrij beperkt, zowel inzake de op de kaart te vermelden gegevens als inzake de gebruiksmogelijkheden ervan. Uit een aantal delegaties aan de Koning blijkt echter dat die toepassingen in de toekomst aanzienlijk verruimd kunnen worden, op terreinen welke niet-ingewijden thans alleen maar kunnen vermoeden.

Dit kenmerk van de regeling heeft tot gevolg dat de afweging van het belang van het privé-leven tegen andere belangen thans slechts op onvolledige wijze kan gebeuren. In die omstandigheden meent de Commissie dat vermeden zou moeten worden dat de goedkeuring van het beginsel zelf van de sociale identiteitskaart de weg opent voor een onstuitbare ontwikkeling die steeds grotere risico's voor de persoonlijke levenssfeer inhoudt.

Om de toekomstige ontwikkelingen binnen redelijke grenzen te kunnen houden, acht de Commissie een maatschappelijk debat rond voorgenomen verruiming van de regeling van groot belang. Zulk debat wordt bijzonder moeilijk gemaakt door het stelsel dat erin bestaat dat de wetgever, na de bekrachtiging van het oorspronkelijk besluit, niet meer betrokken wordt bij de latere wijzigingen ervan.

Opdat een voortdurende herafweging van belangen zou kunnen plaatsvinden, in een omgeving die ook de nodige transparantie mogelijk maakt, suggereert de Commissie om de delegaties aan de Koning te schrappen, bedoeld in de artikelen 2, negende lid (bijkomende vermeldingen) en 5, derde lid (bijkomende gerechtigden op het gebruik van de kaart). Het zou ook wenselijk zijn dat door de wetgever nu reeds nader gepreciseerd zou worden voor welk soort controles de voorlegging van de kaart geëist kan worden (zie artikel 6, eerste lid).

8. Onder voorbehoud van de moeilijkheid waarvan hiervóór sprake, kan bovendien nog het volgende opgemerkt worden.

**8.1.** Het is een grondbeginsel van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat persoonsgegevens slechts verwerkt mogen worden voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden, en dat zij, uitgaande van die doeleinden, toereikend, ter zake dienend en niet-overmatig dienen te zijn. Dit beginsel, finaliteitsbeginsel genoemd, is uitdrukkelijk bevestigd in artikel 5 van de wet van 8 december 1992 ((6)).

Te dezen blijkt uit het koninklijk besluit van 18 december 1996 niet welke de precieze finaliteiten zijn van de verwerking van de gegevens vermeld op de sociale identiteitskaart. Met name is niet duidelijk voor welk doel de sociale identiteitskaart gebruikt zal kunnen worden in de betrekkingen met de fiscale administraties van het Ministerie van Financiën.

De Commissie dringt aan op een uitdrukkelijke precisering ter zake.

---

(6) Het finaliteitsbeginsel is eveneens erkend in artikel 5, b en c, van het Europees Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, ondertekend te Straatsburg op 28 januari 1981 en goedgekeurd bij wet van 17 juni 1991, en in artikel 6, b en c, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

**8.2.** Het koninklijk besluit van 18 december 1996 voorziet in de vermelding van bepaalde gegevens op de kaart; het bepaalt ook welke instellingen en personen gerechtigd zijn om van die gegevens gebruik te maken.

De vraag in welke mate iedere gemachtigde instelling of persoon toegang kan hebben tot de gegevens, wordt in het besluit echter niet geregeld. Uit het besluit blijkt ook niet dat voorzien is in een selectieve toegang tot de gegevens, rekening houdend met het specifieke doel waarvoor een gemachtigde de kaart zal kunnen gebruiken. Vanuit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is een dergelijke selectieve toegang echter noodzakelijk, zeker wat betreft de vermelding van het lidmaatschap van een ziekenfonds.

De Commissie heeft kennis genomen van de maatregelen die in verband met de beveiliging van de geheugenchip overwogen worden. Zij stelt met voldoening vast dat de niet-openbare informatie op de kaart zal worden opgeslagen in een gecijferde vorm, zodanig dat die informatie enkel gelezen kan worden door instanties die over de nodige ontcijferingssleutel beschikken. Het blijkt voorts mogelijk verschillende soorten informatie te gecijferen met verschillende sleutels, zodanig dat elke sleutel slechts tot een gedeelte van de informatie toegang geeft.

Die regeling maakt een selectieve toegang tot de informatie mogelijk. Uiteraard zal er bij de toepassing over gewaakt moeten worden dat de toegang telkens beperkt wordt tot de gegevens die, gelet op de doeleinden van die toegang, "toereikend, ter zake dienend en niet-overmatig" zijn.

**8.3.** De Commissie stelt vast dat het koninklijk besluit van 18 december 1996 niet voorziet in specifieke controlemaatregelen ter voorkoming of ter beperking van mogelijke misbruiken, zowel bij de fabricatie als bij het gebruik van de sociale identiteitskaart.

Het is voorts opvallend dat, wat de technische aspecten van de kaart betreft, wel voorzien is in een advies van het Beheerscomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid en in een verordenende bevoegdheid van de Kruispuntbank zelf, doch niet in een verplichte preventieve controle van het Toezichtcomité bij de Kruispuntbank of van de Commissie.

Uit de inlichtingen waarover de Commissie beschikt, is echter gebleken dat wel degelijk gedacht is aan de uitwerking van een systeem van veiligheidsmaatregelen, o.m. met het oog op de controle op het gebruik van de kaart. De Commissie dringt erop aan dat deze maatregelen voldoende precies worden omschreven in de uitvoeringsbesluiten, en dat deze besluiten vooraf aan het advies van het Toezichtcomité worden voorgelegd.

De tekst van het koninklijk besluit zou eventueel aangevuld kunnen worden met bepalingen in die zin.

9. Ten slotte stelt de Commissie vast dat het identificatienummer van de sociale zekerheid behoort tot de gegevens die zowel met het blote oog als elektronisch leesbaar op de kaart vermeld moeten worden (artikel 2, derde lid, 6°, van het koninklijk besluit van 18 december 1996). Dit identificatienummer is in beginsel het identificatienummer van het Rijksregister (artikel 1, 4°, van het koninklijk besluit; zie ook artikel 8 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid).

De Commissie meent de aandacht te moeten vestigen op hetgeen i.v.m. het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister is bepaald in artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen. Volgens die bepaling kan dat identificatienummer slechts gebruikt worden door overheden en instellingen die daartoe door de Koning met name zijn gemachtigd, op advies van de Commissie. Artikel 9 van de wet bepaalt dat het identificatienummer niet gebruikt mag worden zonder machtiging of voor andere doeleinden dan die waarvoor machtiging is verleend.

Aan die wetsbepalingen doet het koninklijk besluit van 18 december 1996 geen afbreuk.

Hieruit volgt dat de personen en instellingen die gemachtigd of verplicht zijn om de sociale identiteitskaart te gebruiken, daaruit geen machtiging kunnen afleiden om hun bestanden op te bouwen aan de hand van het identificatienummer van het Rijksregister. Dat zal, zoals voorheen, enkel mogelijk zijn voor de overheden en instellingen die daartoe een bijzondere machtiging verkregen hebben.

#### **OM DEZE REDENEN,**

Geeft de Commissie de Wetgevende Kamers ter overweging om, ter gelegenheid van het onderzoek m.b.t. de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 18 december 1996, rekening te houden met de in de nrs. 5 tot 8 ontwikkelde beschouwingen.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. PAUL

(get.) P. THOMAS