



**ADVIES Nr. 13 / 2004 van 21 oktober 2004**

O. Ref. : SA2 / A / 2004 / 012

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

---

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna WVP), inzonderheid art. 29;

Gelet op de adviesaanvraag vanwege de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 15 september 2004;

Gelet op het verslag van de Voorzitter;

Brengt op 21 oktober 2004 het volgende advies uit:

## **I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG**

---

Het ontwerp van koninklijk besluit dat wordt voorgelegd aan de Commissie met het oog op advies strekt ertoe om de toegang te regelen tot het "Register van de Identiteitskaarten", (hierna Register) dat in het leven werd geroepen door artikel 6bis, § 1, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (hierna WID).

Een vorig ontwerp werd voor advies voorgelegd aan de Commissie op 9 oktober 2003. De Commissie vestigde in haar advies van 27 november 2003 de aandacht op de volgende punten:

- dat het gelet op de in de memorie van toelichting gegeven finaliteit van dit register, nl. een permanente inventaris te verzekeren van de identiteitskaarten die in België vervaardigd en uitgereikt werden, het eigenaardig is dat toegang wordt verleend aan de leden van de federale en lokale politie en aan leden van de Dienst Vreemdelingenzaken zonder enige uitleg en motivering;
- de gehanteerde term "in het kader van hun wettelijke opdracht" met het oog waarop de toegang wordt verstrekt is zeer vaag, het koninklijk besluit moet een verband aanduiden tussen zekere opdrachten en de toegang tot de gegevens van het Register van Identiteitskaarten;
- de toegang geschiedt onder toezicht van de Minister van Binnenlandse Zaken maar noch het verslag aan de Koning noch het besluit zelf maakt gewag van concrete veiligheidsmaatregelen via dewelke die controle zal gebeuren
- de bepaling die de Minister van Binnenlandse Zaken de mogelijkheid biedt om personeelsleden van het Rijksregister aanduiden die bevoegd zijn om aan andere besturen inlichtingen verstrekken over het al dan niet geldig zijn van een kaart is dermate vaag dat het onmogelijk is de conformiteit ervan te toetsen aan de bepalingen van de WVP.

In het licht van deze opmerkingen was het de Commissie dan ook onmogelijk om een gunstig advies te verstrekken.

## **II. VOORAFGAANDELIJK: PRINCIPIËLE OPMERKING**

---

2.1. De Commissie wenst de aandacht te vestigen op de recente wetswijzigingen die zich in de loop van 2003 hebben voorgedaan met betrekking tot de regelgevingen inzake de verwerking van persoonsgegevens binnen de overheidssector enerzijds en de problematiek van de privacybescherming anderzijds. In dit verband dient verwezen naar de wet van 26 februari 2003 tot wijziging van de WVP en naar de wet van 25 maart 2003 tot wijziging van de wetten van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (hierna WRR) en van WID .

Uit de lezing van de voorbereidende werken bij deze wetswijzigingen leert men dat de Wetgever, naast de invoering van de elektronische identiteitskaart, een dubbel doel voor ogen had: de modernisering en bevordering van de verwerking van de persoonsgegevens binnen de overheidssector maar ook, gepaard gaande met de vereenvoudiging en versnelling van de procedures, een versterking van de controle en het toezicht op het gebruik en de uitwisseling van de persoonsgegevens.

Bij voornoemde wet van 26 februari 2003 wordt de positie en de organisatie van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verstevigd. Verder wordt de organisatie en de coherentie bevorderd door de oprichting binnen haar schoot van de sectorale comités die onmiddellijk en zelfstandig kunnen beslissen over de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens voor een specifieke sector.

Ten einde de efficiëntie en de snelle dienstverlening op te voeren wordt via een wijziging van de WRR de procedure voor de toegang, de mededeling van gegevens van het Rijksregister en voor het gebruik van het identificatienummer aanzienlijk versneld en versoepeld. De machtiging kan voortaan worden verleend door een specifiek sectoraal comité dat snel en accuraat kan beslissen.

De afschaffing van de zware en langdurige procedure via de koninklijke besluiten heeft inderdaad een dubbel voordeel dat de Commissie ten volle kan onderschrijven. Vooreerst kan snel en binnen redelijke termijnen een beslissing met kennis van zaken worden genomen door specialisten uit het werkveld. Maar doordat men korter op de bal en meer concreet kan te werk gaan, wordt ook de problematiek van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gevrijwaard en beter gediend. Het wordt immers mogelijk af te zien van de techniek van voorheen met algemeen gestelde besluiten die tot doel hadden een zo ruim mogelijk werkveld te bestrijken. De werkmethode van precies omschreven en concreet gerichte machtigingen daarentegen biedt een garantie voor de privacy en de mogelijkheid om een overzichtelijk kadaster van de netverbindingen op te stellen.

2.2. De Commissie stelt zich daarom de vraag waarom deze werkwijze niet wordt gehandhaafd voor de toegang tot het Register van de Identiteitskaarten.

Het ontwerp van koninklijk besluit dat nu aan haar beraadslaging wordt voorgelegd vertoont immers de gebreken en onvolkomenheden die in de voormelde besluiten inzake de toegang tot het Rijksregister konden worden aangetroffen.

De wetgeving schrijft voor dat de gegevensverwerkingen alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden mogen plaats vinden. Het voorgelegd ontwerp van besluit beantwoordt geenszins aan deze vereiste.

Ofwel wenst men de techniek van de koninklijke besluiten te behouden maar dan zal men verplicht zijn de bepalingen duidelijker en gedetailleerde te formuleren en regelmatig aan te passen via wijzigingsbesluiten, met het gekende euvel van omslachtige en langdurige procedures. Ofwel slaat men de richting in van de recente wetwijziging en opteert men voor de snelle en veel soepelere werkwijze van machtigingen via de sectorale comités.

De Commissie is alvast gewonnen voor deze tweede weg.

Dit veronderstelt een aanpassing van de betrokken wetgeving in die zin dat:

- in de wet wordt bepaald dat het sectoraal comité voor het Rijksregister bevoegd is om bij wege van machtiging toegang te verlenen tot het Register;
- in de wet of via delegatie door de Koning bepaald wordt welke soorten instanties in aanmerking komen voor toegang tot het Register (naar analogie met artikel 5 WRR);
- in de wet of bij delegatie door de Koning de criteria bepaald worden waaraan het sectoraal comité voor het Rijksregister zich dient te houden bij het verstrekken van dergelijke machtigingen.

De Commissie verstrekt in deze zin een aanbeveling aan de verantwoordelijke overheden.

### III. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

---

#### 3.1. Artikel 1, § 1

3.1.1. Artikel 1, § 1, van het ontwerp zegt dat de informatiegegevens van het Register toegankelijk zijn voor de leden van de federale en de lokale politie voor de vervulling van opdrachten van administratieve en gerechtelijke politie.

De uitdrukking “vervullen van opdrachten van administratieve en gerechtelijke politie” is nog vrij vaag.

In zijn advies nr. 45 van 27 november 2003 stelde de Commissie “... de tekst van het besluit moet het verband tussen bepaalde opdrachten (bvb. van gerechtelijke politie) en de toegang tot bepaalde gegevens van het register van identiteitskaarten duidelijk omschrijven. ».

De Commissie stelt vast dat in het verslag aan de Koning, niet in het koninklijk besluit, wordt verduidelijkt wat er achter de uitdrukking “opdrachten van administratieve en gerechtelijke politie” schuilgaat. Het is tevens in dit verslag dat de toegang tot de gegevens van het Register wordt verantwoord.

De Commissie is van oordeel dat de specifieke terreinen van administratieve en gerechtelijke politie die in het verslag aan de Koning worden opgesomd, best opgenomen worden in de tekst van het koninklijk besluit zelf. Het verslag aan de Koning heeft immers slechts een informatief en verklarend karakter, geen reglementair karakter.

Artikel 4, § 1, 2° en 3°, WVP bepaalt dat gegevens alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden kunnen verkregen worden en ze mogen ook niet overmatig zijn uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen. Als men wil toetsen of artikel 4 WVP gerespecteerd wordt, is het aangewezen dat de doeleinden duidelijk omschreven zijn in het koninklijk besluit ten einde ieder misverstand en discussie uit te sluiten. Wanneer men na verloop van tijd de toegang tot het Register ook gaat gebruiken met het oog op andere taken van administratieve en gerechtelijke politie dan diegene vermeld in het verslag aan de Koning, wat volgens de tekst van het ontwerp perfect mogelijk is, dan verkeert de rechtsonderhorige daaromtrent in het ongewisse omdat zulks noch uit de tekst van het koninklijk besluit noch uit het verslag aan de Koning zal blijken.

3.1.2. Het Register bevat per houder van een kaart 3 informatiegegevens (art. 6bis, eerste lid, 1°, van de WID) en per uitgegeven kaart 9 informatiegegevens (art. 6bis, eerste lid, 2°, van de WID) of dus in het totaal 12 gegevens.

Blijkens het verslag heeft de federale en lokale politie met het oog op het vervullen van hun taken van administratieve en gerechtelijke politie behoefte aan een toegang tot alle informatiegegevens van het Register met uitzondering van datgene vermeld in artikel 6bis, § 1, 2°, g), van de WID.

De Commissie is dan ook van oordeel dat de toegang van de federale en lokale politie tot de gegevens die ze blijkens het verslag aan de Koning nodig hebben en dat zulks uitdrukkelijk in het koninklijk besluit moet opgenomen worden. Een toegang verschaffen tot alle gegevens van het Register zou in strijd zijn met artikel 4, § 1, 3°, WVP dat zegt dat de gegevens die men verkrijgt niet overmatig mogen zijn uitgaande van de doeleinde waarvoor zij worden verkregen.

3.1.3. In de taken van administratieve en gerechtelijke politie zoals die omschreven worden in het verslag aan de Koning, vormt fraude met identiteitskaarten vaak een element dat wijst op andere mistoestanden. Wanneer de federale of lokale politie zich er in die context wenst van te vergewissen of de kaart die door de houder wordt voorgelegd ook regelmatig aan hem werd verstrekt en de kaart geen verband houdt met handel/ zwendel met identiteitskaarten, is het noodzakelijk dat zij een aantal gegevens in het Register kunnen raadplegen.

De verantwoording die m.b.t. elk gegeven tot hetwelk ze toegang wensen, wordt verstrekt in het verslag aan de Koning, wijst erop dat de gevraagde toegang voor het de gegevens niet overmatig is met uitzondering tot het informatiegegeven opgenomen in artikel 6*bis*, § 1, 2°, i), van de WID (datum van de laatste bijwerking betreffende de hoofdverblijfplaats). Er wordt gesteld dat de toegang tot dit gegeven het mogelijk maakt om te weten waar men een persoon moet oproepen. De Commissie ziet niet in hoe de datum waarop de hoofdverblijfplaats het laatst werd bijgewerkt enige indicatie verschaft omtrent de plaats waar men iemand moet oproepen. De toegang tot dit gegeven lijkt dan ook overmatig.

De toegang van de federale en lokale politie tot bepaalde gegevens van het Register is dan ook gerechtvaardigd met het oog op het vervullen van taken van administratieve en gerechtelijke politie.

### **3.2. Artikel 1, § 2**

3.2.1. Artikel 1, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de directeur-generaal van de Algemene Directie van de Dienst Vreemdelingenzaken en de personen die hij daartoe schriftelijk aanwijst toegang hebben tot de informatiegegevens van het Register in het kader van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna WVV).

In het verslag aan de Koning wordt voor een aantal van de gegevens die opgenomen zijn in het Register toegelicht waarom de toegang voor de Dienst Vreemdelingenzaken zich opdringt.

Uit de lectuur van het verslag aan de Koning blijkt dat de Dienst Vreemdelingenzaken kennelijk, ten einde haar taken te kunnen uitvoeren, geen behoefte heeft aan alle informatiegegevens van het Register. Kennelijk volstaat de toegang tot de gegevens vermeld in artikel 6*bis*, eerste lid, 1° en 2°, d tot f en h, WID (1° voor iedere houder: het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen, de gevraagde taal voor de uitgifte van de identiteitskaart en het volgnummer van de kaart; 2° voor elke uitgegeven identiteitskaart: d) het sequentienummer (eerste, tweede, derde kaart, enz.); e) de informatie waaruit blijkt dat de kaart geldig, vervallen of vernietigd is en, in dat geval, de reden; f) het type van identiteitskaart; h) de datum van de laatste bijwerking).

De Commissie is dan ook van oordeel dat de toegang van de Dienst Vreemdelingenzaken tot deze gegevens moet beperkt worden en dat zulks uitdrukkelijk in het koninklijk besluit moet opgenomen worden. Deze dienst toegang verschaffen tot alle gegevens van het Register zou in strijd zijn met artikel 4, § 1, 3°, WVP.

3.2.2. Krachtens artikel 81 van de WVV zijn de ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken bevoegd voor het opsporen en vaststellen van misdrijven tegen deze wet. Daarnaast zijn ze ingevolge artikel 36, 11° van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, ook bevoegd voor toezicht op de naleving van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten.

Dit betekent dat de Dienst Vreemdelingenzaken onder meer tot de controle van de verblijfsdocumenten zal overgaan waaronder de controle van de identiteitskaart die wordt verstrekt aan vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen. De Dienst Vreemdelingenzaken moet nagaan of de houder van de identiteitskaart in het bezit is van een identiteitskaart die hem om regelmatige manier werd afgeleverd. Dit impliceert dat moet nagegaan worden:

- dat de kaart geldig is en wel degelijk werd uitgereikt aan de persoon die beweert de houder ervan te zijn;
- de kaart geen verband houdt met handel/ zwendel met identiteitskaarten.

Dit impliceert de consultatie van de volgende gegevens van het Register:

- het kaartnummer om na te gaan of het kaartnummer geldig is en de betrokken kaart wel degelijk werd uitgereikt aan de houder van het identificatienummer van het Rijksregister
- de vervaldatum ten einde de kunnen nagaan of de betrokken identiteitskaart niet vervallen is en dus ten onrechte nog in omloop
- de toegang tot het sequentienummer situeert zich eveneens in het opsporen van een eventuele handel in identiteitskaarten
- het type identiteitskaart laat toe te controleren of de houder van de identiteitskaart wel een identiteitskaart bezit waarop hij recht heeft
- de datum van de laatste bijwerking maakt het mogelijk om na te gaan of de persoon administratief in orde is

De toegang van de Dienst Vreemdelingenzaken tot bepaalde gegevens van het Register is dan ook gerechtvaardigd met het oog op het vervullen van de taken die hen bij wet zijn opgedragen.

### **3.3. Artikel 1, § 3**

3.3.1. Artikel 1, § 3, van het ontwerp zegt dat ook de gemeenten toegang hebben tot het Register.

Artikel 6, § 1, eerste lid van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, bepaalt dat de gemeente aan alle Belgen en aan vreemdelingen die gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen een identiteitskaart geeft die geldt als bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters.

Dit betekent dat de gemeente, in geval van verlies of diefstal van een identiteitskaart, zij de gegevens daarvan moeten kunnen controleren vooraleer een nieuwe identiteitskaart af te leveren.

Daarnaast zijn de gemeenten door bemiddeling van het Rijksregister verplicht om de nodige informatie te bezorgen die nodig zijn om het Register bij te werken (artikel 6*bis*, §, 2, van de wet).

Om te weten of een gegeven in het Register moet aangepast worden wanneer de gemeente haar taak betrekking tot het verstrekken van identiteitskaarten vervult, moet de gemeente vanzelfsprekend kunnen nagaan welke de laatste stand van die gegevens is om te kunnen vaststellen welk van deze gegevens eventueel moet aangepast worden.

Met het oog op het correct vervullen van de taak die hen wettelijk is opgedragen is de toegang tot het Register door de gemeenten gerechtvaardigd.

3.3.2. De Commissie stelt vast dat in het verslag aan de Koning voor wat de gemeenten betreft het verband tussen de taken van de gemeenten en de toegang per informatiegegeven van het Register niet wordt verantwoord, dit in tegenstelling tot de federale en lokale politie en de Dienst Vreemdelingenzaken.

De Commissie veronderstelt dus dat voor de gemeenten een toegang tot alle gegevens van het Register beoogd wordt. Het is dan ook aangewezen om enerzijds dit uitdrukkelijk in het koninklijk besluit te vermelden en anderzijds het verslag van aan de Koning op dit vlak te vervolledigen

## **Artikel 2**

Dit artikel zegt dat de toegang geschiedt onder toezicht van de Minister van Binnenlandse Zaken. Met betrekking tot deze bepaling, die een overname is van een passage uit het ontwerp dat op 9 oktober 2003 aan de Commissie werd bezorgd, beperkt de toelichting in het verslag aan de Koning tot de melding "te dien einde houdt hij een nauwkeurig overzicht van alle raadplegingen van dat register".

De opmerking die de Commissie in haar advies van 27 november 2003 formuleerde blijft dus actueel. Er wordt noch in de tekst van het besluit noch in de tekst van het verslag uitgewijd over de concrete maatregelen via dewelke deze controle geschiedt.

### **OM DEZE REDENEN,**

In Hoofdorde:

De Commissie beveelt een aanpassing van de betrokken wetgeving aan in de zin zoals aangegeven in punt II

Ondergeschikt:

De Commissie brengt een ongunstig advies uit over het aan haar voorgelegde ontwerp van besluit.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. BARET

(get.) P. THOMAS