

ADVIES Nr 14 / 2003 van 17 maart 2003.

O. Ref. : 10 / A / 2003 / 008

BETREFT : Artikel 123 en 124 van de sociale programmawet – E-Government.

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, inzonderheid op artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen d.d. 12 maart 2003,

Gelet op het verslag van de heer Yves Poulet,

Brengt op 17 maart het volgende dringende advies uit:

Onderwerp van het advies

1. Krachtens de artikelen 123 en 124 van de programmawet wordt een procedure ingevoerd inzake de toekenning van een gebruikersnummer voor het gebruik van elektronische diensten. In de memorie van toelichting staat deze procedure beschreven als voorlopig¹, dit wil zeggen in afwachting dat de elektronische identiteitskaarten daadwerkelijk ter beschikking worden gesteld.

Dit gebruikersnummer wordt verkregen door de huidige identiteitskaart, dit wil zeggen de kaart bedoeld in artikel 6 van de wet van 19 juli 1991 met betrekking tot de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten, te gebruiken in combinatie met de sociale identiteitskaart (de zogenaamde SIS-kaart).

Volgens artikel 124 hebben « de Belgische openbare overheden en de door hen aangeduide dienstenleveranciers in het kader van de procedure voor het bekomen van dit gebruikersnummer de mogelijkheid om de juistheid van bij de betrokken personen opgevraagde gegevens na te gaan door toegang tot het Rijksregister, tot het centrale bestand van de identiteitskaarten, tot het register van de sociale identiteitskaarten en tot de gegevens die worden ingezameld, opgetekend en verwerkt overeenkomstig artikel 4 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid en de Kruispuntbank van Ondernemingen (wet van 16 januari 2003)».

2. De Raad van State, die dringend werd geraadpleegd, oppert de bedenking inzake de verhouding tussen het besproken ontwerp en de wet van 8 december 1992 en raadt aan het advies van de Commissie in te winnen. Op grond hiervan had de voorzitter van de CD & V - fractie in het parlement op 11 maart de Commissie gecontacteerd en heeft de Minister de zaak spoedeisend aanhangig gemaakt bij de Commissie.

Wij merken op dat de regering in de memorie van toelichting (blz. 70) antwoordt: « Nergens in de voorgestelde regeling wordt enige uitzondering voorzien op de toepassing van de wet van 8 december 1992. Deze wet en haar uitvoeringsbesluiten zijn dus volledig van toepassing op verwerkingen die krachtens de voorgestelde regeling geschieden en krachtens de wet van 8 december 1992 onder haar toepassingsgebied vallen. Legistiek gezien dient dit echter niet in de voorgestelde regeling te worden herhaald, gezien dit reeds voortvloeit uit de wet van 8 december 1992 zelf».

Voorafgaande opmerking: de verhouding tussen het besproken ontwerp en de wet van 8 december 1992

3. De Commissie is van oordeel dat de wet van 8 december 1999 in ieder geval van toepassing is aangezien de bedoelde artikelen van de programmawet verwerkingen van persoonsgegevens instellen. De programmawet mag dus geenszins afwijken van de beginselen van deze wet.

Ter ondersteuning van haar stelling merkt zij ten eerste op dat zulks niet de intentie van de regering is, zoals duidelijk blijkt uit de memorie van toelichting, ten tweede dat dit niet de strekking van een programmawet kan zijn, en tot slot, dat het uitdrukkelijke doel van de wet geenszins is af te wijken van de wet van 1992 en haar grondwettelijke grondslag.

Bijgevolg moet worden nagegaan of de beginselen van de wet van 8 december 1992 in de betrokken bepalingen worden nageleefd. Met andere woorden moet het ontwerp worden geïnterpreteerd ten aanzien de beginselen van deze wet, of er nu uitdrukkelijk naar verwezen wordt of niet.

¹ Het zou wellicht nuttig zijn dat in de wet uitdrukkelijk wordt gewezen op het tijdelijke karakter van de bepalingen van de artikelen 123 en 124.

Analyse van de bepalingen

4. Uit de ingewonnen inlichtingen blijkt dat het de bedoeling is een procedure in te voeren voor de identificatie en de authenticering van de personen die gebruik wensen te maken van elektronische administratieve diensten die verstrekt worden door gelijk welke (fiscale, sociale, economische of andere) overheidsdienst. Anders gesteld, de doelstelling bestaat erin de procedure voor de toekenning van het gebruikersnummer zoveel mogelijk te harmoniseren voor alle federale, regionale en gemeentelijke overheidsdiensten, en te bepalen dat de toekenning in een zo klein mogelijk aantal plaatsen gebeurt, waar de identiteit van de gebruikers in deze context kan worden nagegaan.

5. Deze verduidelijking zet aan tot een nieuwe lezing van artikel 123 en oppert de suggestie dit artikel te herzien. In artikel 123 wordt immers het volgende gesteld: «de Belgische openbare overheden en de door hen aangeduide diensten leveranciers mogen gebruik maken van...». Ingeval aan bedoelde verduidelijking gevolg wordt gegeven, komt het niet erop aan alle openbare overheden, dat wil zeggen ieder bestuur, te machtigen gebruik te maken van de identiteitskaart en van de SIS-kaart, maar binnen het overheidsapparaat een of twee overheidsdiensten² aan te wijzen die gemachtigd zijn tot de identificatie en de toekenning van het gebruikersnummer. Een dergelijke beperking vermindert het gevaar op aantastingen van de persoonlijke levenssfeer, aangezien niet iedere openbare overheid wordt gemachtigd verificaties te verrichten, wat zou kunnen worden afgeleid uit de huidige versie van de tekst.

In tegenstelling tot de oplossingen die bestaan in andere landen wordt in België de voorkeur gegeven aan een enkel gebruikersnummer voor alle openbare overheden. De Commissie erkent dat deze aanpak, zelfs als zij onderlinge verbanden tussen de bestanden mogelijk maakt, overeenstemt met de vroegere wetgevende beslissingen die een enkel identificatienummer bekrachtigen (het rijksregisternummer) voor alle overheidsdiensten en de voorkeur geeft aan toezicht op de onderlinge verbanden tussen de overheidsdiensten. Er wordt trouwens op gewezen dat dit idee van een enig gebruikersnummer een gemak vormt voor de gebruikers aangezien de gebruiker liever een enkel nummer gebruikt dan een groot aantal verschillende nummers (een voor elke overheidsdienst).

Hoewel de Commissie akkoord kan gaan met het idee van een enkel nummer, wenst zij de invoering van de volgende verduidelijking: « een (of twee) nader bepaalde overheidsdienst(en) binnen de Belgische openbare overheden (en niet de Belgische openbare overheden) kunnen gebruik maken van ».

6. Het in artikel 123 gebruikte begrip «door hen aangeduide dienstenleveranciers» is niet duidelijk. Gaat het erom andere instellingen dan de openbare overheden toe te staan eveneens in het kader van de aanwending van de door hen geleverde elektronische diensten gebruik te maken van dit enig gebruikersnummer? Dat lijkt niet de bedoeling van de regering. Zo'n interpretatie zou in ieder geval tegenstrijdig zijn met de beginselen van de wet van 1992, aangezien het gebruikersnummer uitsluitend tot doel heeft de «teleprocedures» te vergemakkelijken die in het kader van e-government in de strikte zin, te weten door een openbare overheid³ worden geboden. Het begrip «dienstenleverancier» schijnt erop te wijzen dat de overheidsdienst belast met de toekenning van het gebruikersnummer een onderaannemer kan kiezen voor de uitvoering van deze taken. De Commissie wenst dat uitdrukkelijk geopteerd wordt voor deze interpretatie, die trouwens ook die van de regering is. Volgens het bepaalde van de wet van 8 december 1992 is deze leverancier dan een «onderaannemer», zodat de bepalingen van artikel 16 van de wet van 8 december 1992

² Zo kan worden gesteld dat het registratiekantoor verschilt naargelang het gaat om ondernemingen, burgers of natuurlijke personen die handelen voor persoonlijke doeleinden.

³ De Commissie wenst dat de uitbreiding van dit begrip nader wordt bepaald in de wet: gaat het alleen om de federale openbare overheden of moet dit worden uitgebreid tot de overheden van de gewesten, de gemeenschappen en de gemeenten, die ook on-line-diensten kunnen aanbieden.

van toepassing zijn (bestaan van een geschreven contract, bevoegdheid strikt beperkt tot de uitvoering van de opdrachten die de verantwoordelijke voor de verwerking heeft toegekend, en dus geen autonome toegang tot de bronnen vermeld in artikel 124).

7. De toekenning van een gebruikersnummer impliceert volgens de wet het gebruik van de identiteitskaart en de sociale identiteitskaart. Uit verdere inlichtingen blijkt dat de bedoeling van de wetgever beter zou verwoord zijn door te stellen dat de toekenning van een gebruikersnummer de vrijwillige mededeling⁴ van het nummer van de identiteitskaart, van het rijksregisternummer en van het nummer van de SIS-kaart onderstelt. In artikel 123 wordt ten onrechte gewag gemaakt van «het gebruik» van de identiteitskaarten en van de sociale zekerheidskaarten. De mededeling van andere gegevens dan het nummer zou niet in verhouding staan tot de beoogde finaliteit, die erin bestaat zich ervan te vergewissen dat de aanvrager van het gebruikersnummer wel degelijk de persoon is die hij beweert te zijn.

Moest zondig voorzien worden in de mededeling van de drie nummers om die identiteit na te gaan? Was een enkel nummer, het rijksregisternummer bij voorbeeld, niet voldoende om de identiteit van de aanvrager te verifiëren? De Commissie kan de redenering van de auteur van het ontwerp met betrekking tot dit punt volgen wanneer hij stelt dat afgaan op een enkel nummer gevaarlijk kan zijn. De persoon kan immers een van de twee bedoelde documenten verloren hebben. Het nummer kan meegedeeld zijn aan een derde persoon of een indiscretie van een derde persoon kan ertoe geleid hebben dat deze laatste zonder medeweten van de echte houder een gebruikersnummer kan verkrijgen. Daarnaast wijst de Commissie erop dat zelfs de in de bepaling voorgeschreven oplossingen waarbij twee documenten zijn vereist en niet een document, niet helemaal veilig zijn aangezien iemand de twee bedoelde documenten kan verliezen!

Er wordt hieraan toegevoegd dat door de verzameling van dergelijke gegevens door de overheidsdienst die de verantwoordelijke voor de verwerking met het oog op de toekenning van een gebruikersnummer, uiteraard die verantwoordelijke verplicht wordt de betrokken personen op de hoogte te brengen van de finaliteit van de verzameling, van de ontvangers van de verwerking en van het recht op inzage en correctie.

Voorts moet de toepassing van artikel 16 van de wet van 8 december 1992 met betrekking tot de beveiligingsmaatregelen leiden tot de goedkeuring van beveiligingsmaatregelen bij de overdracht van gegevens door de burger (die trouwens gevoelige gegevens zijn zoals het rijksregisternummer, het nummer van de SIS-kaart en van de identiteitskaart) en bij de bewaring van de gegevens die nodig zijn voor de verwerking van de ontvangen gegevens en voor de gegevens verzameld met het oog op verificatie.

8. Aangezien de tekst ernstige risico's op bovenmatige aantasting van de persoonlijke levenssfeer van de burgers inhoudt, stelt de Commissie tot slot voor dat artikel 123 als volgt wordt gesteld:

« Binnen de openbare overheden wordt overgegaan tot de oprichting van een of meer registratiekantoren belast met de toekenning van een gebruikersnummer aan de personen die gebruik willen maken van de elektronische diensten aangeboden door voornoemde openbare overheden.

Met dit doel en teneinde de identiteit van de aanvrager na te gaan, kan/kunnen het kantoor/de kantoren vragen de volgende gegevens mee te delen:.... »

9. Artikel 124 levert dezelfde interpretatieproblemen op als artikel 123. Volgens ons mag de juistheid van de door de aanvrager meegedeelde gegevens enkel worden nagegaan door de overheidsdienst(en) verantwoordelijk voor de toekenning van het gebruikersnummer en hun onderaannemer en niet door alle «Belgische openbare overheden en de door hen aangeduide dienstenleveranciers». De bepaling van artikel 124 moet dus worden verduidelijkt.

⁴ De Commissie vestigt de aandacht erop dat geen enkele administratieve dienst de verplichting mag inhouden een beroep te doen op een teleprocedure waarbij de mededeling van de onderstaande gegevens verplicht is.

10. Artikel 124 voorziet met het oog op de verificatie van de juistheid in vijf informatiebronnen en in de toegang tot deze bronnen "enkel met het oog op de verificatie »⁵. Dit houdt uiteraard in dat de gegevens waartoe de verantwoordelijke of de onderaannemer toegang hebben, niet bewaard mogen worden.

Tevens kan de toegang tot deze vijf bronnen enkel verantwoord worden voor zover zulks nodig is om de juistheid van de meegedeelde gegevens te verifiëren.

De verificatie van de identiteit van de aanvrager ten opzichte van het meegedeelde rijksregisternummer onderstelt dus geen toegang tot de twaalf gegevens vermeld in het rijksregister, maar waarschijnlijk tot een aantal ervan. In bepaalde gevallen is de toegang tot een vermelde bron niet noodzakelijk, het register der ondernemingen bij voorbeeld voor een natuurlijk persoon die niet als een onderneming kan worden omschreven.

Dergelijke verduidelijkingen, het onderstrepen van het evenredigheidsbeginsel en de verantwoording van de vereiste toegang tot verscheidene gegevens en databanken die opgesomd zijn in artikel 124 ten opzichte van dit beginsel moeten in de memorie van toelichting zijn vermeld.

De memorie van toelichting bevat geen enkele bepaling of verduidelijking over de wijze waarop andere overheidsdiensten dan de verantwoordelijke voor de verwerking het systeem voor de identificatie en de authenticering ingevoerd overeenkomstig de artikelen 123 en 124, kunnen gebruiken. De Commissie kan zich dus niet uitspreken over de naleving van de bepalingen van de wet van 8 december 1992 inzake de wijze waarop de betrekkingen tussen de openbare overheden en de verantwoordelijke voor de verwerking worden geregeld. Gelet op potentiële risico's waartoe dergelijke verwerkingen aanleiding kunnen geven, eist de Commissie dat de teksten waarin zulks wordt geregeld, haar worden voorgelegd.

11. Wegens de dubbelzinnigheden in de tekst van het ontwerp en de risico's op een overmatige aantasting van de persoonlijke levenssfeer van de burger waartoe de huidige lezing ervan aanleiding geeft, stelt de Commissie derhalve de volgende tekst voor:

« In het kader van de in artikel 123 voorgestelde procedure, heeft/hebben het kantoor/de kantoren die in deze wet worden opgericht toegang tot de vereiste gegevens van het ... voor de toekenning van het gebruikersnummer en enkel met het oog op de verificatie van de juistheid van de meegedeelde gegevens».

⁵ De uitdrukking «enkel met het oog op de verificatie» verdient de voorkeur boven «teneinde de juistheid van de gegevens te verifiëren», wat minder duidelijk is en andere doeleinden niet uitsluit.

Conclusie

12. De Commissie verzet zich niet tegen de regeling die de regering wil instellen met het oog op de toekenning van «gebruikersnummers».

Zij wenst evenwel,

- ingelicht en geraadpleegd te worden over de teksten die de werking van de voorgestelde dienst en zijn betrekkingen met de andere overheidsdiensten concreet invoeren;
- dat de tekst van de wet wordt herzien teneinde de wil van de regering correcter uit te drukken. In ieder geval kan de tekst alleen worden geïnterpreteerd met inachtneming van de bepalingen van de wet van 8 december 1992, waarbij kan worden beschouwd dat de tekst de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen op onevenredige wijze kan aantasten;
- dat ter zake in de memorie van toelichting uitdrukkelijk wordt gewezen op de toepassing van het evenredigheidsbeginsel met betrekking tot de gegevens waartoe de gekozen dienst toegang krijgt om de door de burger meegedeelde gegevens te verifiëren, alsook op de bewaarduur van deze gegevens;
- en tot slot, dat eveneens wordt gewezen op het beginsel dat iedere burger het recht heeft een niet-elektronische procedure te gebruiken.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. BARET

(get.) P. THOMAS