



ADVIES Nr 14 / 2005 van 28 september 2005.

O. Ref. : SA2 / EV / 2005 / 001

BETREFT : Advies ingevolge beslissing tot evocatie in de dossiers SCSZ /05/70, SCSZ /05/90, SCSZ /05/110 en SCSZ/05/113, overgemaakt door de Voorzitter van het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, inzonderheid artikel 44, zoals laatst gewijzigd door de wet van 26 februari 2003;

Gelet op de machtigingsaanvragen die bij het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid werden ingediend en die deel uitmaken van de dossiers SCSZ/05/70, SCSZ/05/90 en SCSZ/05/110 van het Sectoraal Comité;

Gelet op de stukken waaruit voormelde dossiers nrs. SCSZ/05/70 en SCSZ/05/90 zijn samengesteld;

Gelet op de beraadslagingen die tijdens de vergaderingen van 6 juni en 19 juli 2005 plaatsvonden met betrekking tot de dossiers nrs. SCSZ/05/70 en SCSZ/05/90, evenals op het proces-verbaal van de werkzaamheden van die vergaderingen;

Gelet op het auditoraatsrapport in het dossier SCSZ/05/113;

Gelet op de beslissing tot evocatie door de Voorzitter van het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid van 2 september 2005 aangaande aanvragen ingediend door het Centraal Strafregister, de gemeenten en het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap tot toegang tot de Kruispuntbankregisters, beheerd door de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, met betrekking tot diverse probleemstellingen en algemene vragen die in deze dossiers worden gesteld;

Gelet op het verslag van de Voorzitter;

Gelet op de toelichtingen en de opmerkingen van de afgevaardigden van het Rijksregister tijdens de zittingen van de Commissie op 7, 21 en 28 september;

Neemt op 28 september 2005 de volgende beslissing:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG.

1.1. Uit de beslissing tot evocatie die door de Voorzitter van het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid aan de Commissie wordt voorgelegd en de daarbij horende stukken die werden overgemaakt, blijkt dat de aanvragen, voorgelegd aan het Sectoraal Comité, betrekking hebben op de toegang tot de Kruispuntbankregisters. Telkens strek(ken)t de aanvra(a)g(en) ertoe de voormelde instanties, dewelke zich buiten het netwerk van de sociale zekerheid bevinden, gebruik te laten maken van de Kruispuntbankregisters en dit volgens nauwkeurig omschreven doeleinden voor iedere aanvraag, doch met dien verstande dat de toegang waar om wordt verzocht, beperkt zou blijven tot deze gevallen waarin het Rijksregister ontoereikend blijkt te zijn.

1.2. Het voorliggende advies beoogt het standpunt van de Commissie omtrent de haar voorgelegde problematiek te verlenen, overeenkomstig art. 44, vierde lid van bovenvermelde wet.

Het evocatiebesluit omschrijft op een meer nauwkeurige wijze het onderwerp van de adviesaanvraag als volgt :

“Onverminderd andere aspecten van deze dossiers waarvoor de Commissie het nuttig zou achten om een standpunt in te nemen, wordt haar gevraagd om, in voorkomend geval, iedere opmerking, suggestie of voorbehoud te willen meedelen aan het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid met betrekking tot de volgende vragen/aspecten van voormelde dossiers.

1. de (strikte of ruime) draagwijdte die moet worden gegeven aan de 'identificatie'-opdracht bedoeld in artikel 4 van de wet van 15 januari 1990, onder andere in overweging van de bijkomende en subsidiaire rol terzake van de Kruispuntbankregisters ten opzichte van het Rijksregister;
2. de eventuele weerslag in dat opzicht van de sectoriële aard van de Kruispuntbankregisters en van die instelling zelf, ten opzichte van het Rijksregister;
3. moeten er, behalve de coördinerende rol van de sectorale comités die aan de Voorzitter van de Commissie is toevertrouwd, principes worden vastgelegd om de coherentie van de machtigingen te waarborgen, die door twee verschillende comités aan dezelfde aanvrager worden verleend, al naargelang de identificatie plaatsvindt op basis van de gegevens van het Rijksregister of van de Kruispuntbankregisters?
4. moet de identificatiefunctie die door de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid wordt waargenomen op basis van artikel 4 van haar organieke wet het voorwerp uitmaken van bepaalde technische implementatievoorwaarden (onder andere toelaatbaarheid van thematische verwijzingsrepertoria per aanvrager, ook buiten het netwerk van de sociale zekerheid - voorbeeld: dossier SCSZ/05/70, Centraal strafregister)?
5. geeft de geïntegreerde toepassing (toegang via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid tot zowel het Rijksregister als de Kruispuntbankregisters) aanleiding tot opmerkingen die vallen onder de bescherming van het privé-leven? Wanneer deze indirecte toegang tot het Rijksregister gebeurt ten behoeve van aanvragers buiten het netwerk, wordt hij dan afhankelijk gesteld van een machtiging die de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid moet vragen aan het Sectoraal Comité van het Rijksregister? “

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG .

Vragen 1 en 2 : Draagwijdte van de identificatieopdrachten van het Rijksregister en van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid: eigen opdracht, authentieke bron, subsidiariteit en complementariteit, synchronisatie.

2.1. Een belangrijk aspect betreft het onderzoek naar de draagwijdte van de identificatie-opdracht bedoeld in art. 4 van de wet van 15 januari 1990 (hierna KSZ-wet) en de weerslag daarvan op de sectoriële aard van de Kruispuntbankregisters en van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (hierna KSZ) ten opzichte van het Rijksregister.

2.2. Artikel 4 KSZ-wet stipuleert dat “de Kruispuntbank is belast met het verzamelen, het opslaan en het verwerken van de gegevens met betrekking tot de identificatie van de personen, voor zover verscheidene instellingen van sociale zekerheid deze gegevens nodig hebben voor de toepassing van de sociale zekerheid, ...”.

Artikel 7 van diezelfde wet stelt dat de KSZ voor de uitvoering van haar opdrachten “toegang tot de gegevens die in het Rijksregister zijn opgeslagen en die voor een instelling van sociale zekerheid toegankelijk zijn en het recht om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken”.

Uit de combinatie van beide bepalingen kan afgeleid worden dat in de mate dat de instellingen van de sociale zekerheid personen moeten identificeren met het oog op de uitvoering van de sociale zekerheid, zij daartoe over twee instrumenten beschikken, meer bepaald het Rijksregister dat door de FOD Binnenlandse Zaken wordt beheerd en de Kruispuntbankregisters die door de KSZ worden beheerd.

2.3. Uit de voormelde wet (artikel 4, tweede lid) en de voorbereidende werken blijkt duidelijk dat het Rijksregister de primaire identificatiebron is. Het bevat immers de gegevens van alle personen die in België zijn ingeschreven in de bevolkingsregisters, vreemdelingenregisters, wachtregisters, diplomatieke en consulaire registers en op wie in beginsel de diverse bepalingen m.b.t. de sociale zekerheid van toepassing zijn. Het Rijksregister vormt een authentieke bron waarvan de fundamentele doelstelling identificatie is.

2.4. Een aantal bepalingen van de sociale zekerheid zijn van toepassing op personen waarover de informatiegegevens niet worden opgeslagen of niet meer worden geactualiseerd in één van de bovenvermelde registers die worden beheerd door het Rijksregister (bijvoorbeeld personen die in het buitenland wonen, maar in België werken; Belgen die definitief naar het buitenland verhuizen en die niet worden ingeschreven in de diplomatieke en consulaire registers,...). Ook zij moeten kunnen worden geïdentificeerd en daar zij niet of niet langer via het Rijksregister kunnen worden geïdentificeerd, wordt beroep gedaan op de Kruispuntbankregisters die uitsluitend in die optiek werden aangelegd.

2.5. Het is dus duidelijk dat de Kruispuntbankregisters niet alleen subsidiaire registers zijn, in die zin dat prioriteit wordt verleend aan het Rijksregister van zodra over een persoon informatiegegevens worden opgeslagen en geactualiseerd in het Rijksregister - in dat geval wordt bij de KSZ de informatie betreffende deze persoon enkel nog in de historiek bewaard -, maar tevens als complementaire registers dienen te worden beschouwd waarvan de instellingen van de sociale zekerheid gebruik kunnen maken wanneer het Rijksregister de gewenste informatie niet of niet meer kan leveren.

3.1. De opeenvolgende wetwijzigingen van art. 4 KSZ-wet en de daarbij horende voorbereidende werken tonen aan dat het de uitdrukkelijk wil van de wetgever is dat voor het doeleinde van identificatie ook de aan de sociale zekerheid externe instanties beroep kunnen doen op de Kruispuntbankregisters. De wetgever heeft hiermee beoogd dat de gegevens die aanwezig zijn in de Kruispuntbankregisters, dewelke oorspronkelijk uitsluitend waren gecreëerd ten behoeve van de sociale zekerheidsinstellingen, maar dewelke ontdaan zijn van enige verwijzing naar de sociale zekerheid, ook ter beschikking kunnen worden gesteld van derden die op geen enkele wijze zijn betrokken bij de toepassing van de sociale zekerheid. Er bleek immers ook in hoofde van deze externe instanties de noodzaak te bestaan om over een identificatiemiddel te beschikken voor personen waarover geen informatiegegevens worden opgeslagen of waarover de informatiegegevens niet meer worden geactualiseerd in het Rijksregister. Dit vormt inderdaad een ander doeleinde dan het initieel beoogde (nl. identificatie enkel ten behoeve van de sociale zekerheidsinstellingen en in functie van de opdrachten die aan deze werden toevertrouwd voor toepassing van de sociale zekerheid), maar dit doeleinde werd door de wetgever vastgesteld en het nieuwe doeleinde bestaat eveneens uit identificatie.

Net zoals ten overstaan van de instellingen van de sociale zekerheid zijn de Kruispuntbankregisters een subsidiaire en complementaire bron tot dewelke men zich richt wanneer de primaire bron, het Rijksregister, ontoereikend is.

Aangezien de Kruispuntbankregisters enkel identificatiegegevens bevatten, dewelke gelijklopend zijn met deze vervat in het Rijksregister, dient te worden vastgesteld dat deze gegevens zuiver gericht zijn op identificatie en geenszins informatie kunnen verstrekken die rechtstreeks betrekking heeft op de sociale zekerheid.

3.2. Voor de andere instanties dan deze van de sociale zekerheid dient als algemene regel te gelden dat machtiging is vereist vanwege het Sectoraal Comité van het Rijksregister voor wat betreft het gebruik van de persoonsgegevens opgenomen in het Rijksregister (art. 15 en 16 Wet 8 augustus 1983), en machtiging vanwege het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid voor wat betreft het gebruik van de persoonsgegevens opgenomen in de Kruispuntbankregisters (art. 15, al. 2 KSZ-wet).

4. Samenvattend kan dus gesteld worden dat de identificatieopdracht van de KSZ beperkt is in die zin dat ze alleen de personen viseert die nooit waren opgenomen in het Rijksregister of wiens gegevens in het Rijksregister niet meer worden geactualiseerd (alleen de historiek wordt bijgehouden) en die men toch moet kunnen identificeren (bv. om kinderbijslag te betalen aan een Nederlander die in België werkt).

De identificatiegegevens van de KSZ worden ruim gebruikt in die zin dat de Kruispuntbankregisters niet enkel ter beschikking staan van de instellingen van de sociale zekerheid, maar ook van andere entiteiten die daartoe voorafgaandelijk worden gemachtigd door het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid.

5.1. Het feit dat er twee identificatiebronnen bestaan die door aparte instellingen worden beheerd die elk hun wettelijke verplichtingen dienen te vervullen, doet een belangrijk probleem rijzen inzake synchronisatie van deze databanken.

5.2. Voor sommige personen die in de Kruispuntbankregisters worden opgenomen, betreft de KSZ, een reeks identificatiegegevens uit het Rijksregister. In de Kruispuntbankregisters bevindt zich voor wat betreft deze categorie van personen informatie waarvan het eigenaarschap deels toekomt aan de KSZ (bv. het adres in het buitenland), en deels aan het Rijksregister. Hier stelt zich de vraag wie welke gegevens kan en mag aanpassen, wijzigen en actualiseren.

5.3. De gegevens van een persoon die in het Rijksregister is opgenomen, maar die daaruit om welke reden dan ook wordt geschrapt, worden niet vernietigd. Die informatie is niet meer beschikbaar, met dien verstande dat de historiek wordt bewaard. In die historiek kunnen de gemeenten de informatiegegevens nog aanpassen. Dit vloeit voort uit artikel 4 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, dat stipuleert dat de overheden die belast zijn met het houden van o.a. de bevolkingsregisters en de vreemdelingenregisters *“verantwoordelijk zijn voor de overeenstemming van de meegedeelde informatiegegevens met de akten en documenten die zij in hun bezit hebben”*.

Dit betekent dat in de Kruispuntbankregisters bij de KSZ identificatiegegevens worden verwerkt die nog in het Rijksregister kunnen worden gewijzigd, ook al zijn deze gegevens niet meer actief raadpleegbaar in het Rijksregister.

Omgekeerd is het ook mogelijk dat over een persoon die reeds is gekend in de Kruispuntbankregisters, informatie wordt opgenomen in het Rijksregister of daarin opnieuw wordt opgenomen. De informatie met betrekking tot die persoon is dan niet meer beschikbaar in de Kruispuntbankregisters, met dien verstande dat enkel nog de historiek wordt bewaard. Zoals dit het geval is voor de gemeenten, ingevolge artikel 4 van de wet van 8 augustus 1983, zijn de verzekeringsinstellingen bedoeld in artikel 1, 5°, van het 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 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels*, ingevolge artikel 2, vijfde lid, van dit koninklijk besluit, belast met de actualisering van de gegevens opgenomen in de Kruispuntbankregisters.

5.4. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna: CBPL) stelt, op basis van de uitleg van beide partijen, vast dat tot op vandaag deze wisselwerking niet goed is gesynchroniseerd. Ze neemt eveneens te veel tijd in beslag, wat op het vlak van de actualisering van de gegevens niet verantwoord is. De Commissie dient dan ook te adviseren dat beide instellingen deze problematiek nader onderzoeken en tot een onderlinge regeling komen. De Commissie drukt de wens uit dat zulks gebeurt binnen een korte termijn en dat de resultaten ervan zullen worden meegedeeld aan de Commissie, en tevens door tussenkomst van de Commissie aan de betrokken sectorale comités.

De mutaties die worden aangebracht door het Rijksregister moeten worden doorgegeven aan de KSZ en omgekeerd.

5.5. Uiteindelijk stelt zich de vraag wie beslist over de gegevens. Welke instantie, wanneer de voormelde regeling tussen beiden geen eenvormige oplossing biedt, beslist uiteindelijk over de persoonsgegevens. Gelet op hetgeen hiervoor werd gesteld over de complementaire en subsidiaire rol van de Kruispuntbankregisters is het aan het Rijksregister om de authenticiteit van de informatiegegevens opgenomen in het Rijksregister vast te leggen en dient de KSZ hier te volgen.

Voor personen die ambtshalve geschrapt worden of die geschrapt worden ten gevolge van hun vestiging in het buitenland, zonder dat ze daar ingeschreven worden in diplomatieke en consulaire registers, wordt de authenticiteit van de basisidentificatiegegevens, zijnde de naam en de voornamen, de geboorteplaats en –datum, het geslacht, evenals de gegevens met betrekking tot de burgerlijke staat, door het Rijksregister, dat het referentiebestand is, bewezen. De eventuele wijzigingen aan deze gegevens moeten worden aangebracht door de gemeente van de laatste inschrijving voor de schrapping op basis van akten en documenten waarvan zij houder zijn of die hen door tussenkomst van de KSZ worden bezorgd.

Het probleem stelt zich in mindere mate wanneer een persoon die opgenomen was in Kruispuntbankregisters en nooit voordien in het Rijksregister, naderhand in het Rijksregister wordt opgenomen ingevolge het feit dat hij in België komt wonen. De betreffende gemeente maakt het "dossier" van de betrokkene in het Rijksregister aan op basis van de akten en documenten die zij in haar bezit heeft. Er worden geen gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid overgeheveld naar het Rijksregister. Het enige element waarover dan moet worden gewaakt, is dat het "dossier" van de betrokkene in de Kruispuntbankregisters op non-actief wordt geplaatst teneinde verwarring en dubbel gebruik te vermijden.

Vraag 3: Probleem van de coherentie van de machtigingen verleend door het Sectoraal Comité van het Rijksregister en van het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid.

6.1. Beide sectorale comités (Rijksregister en Sociale Zekerheid) worden geconfronteerd met aanvragen om, met het oog op dezelfde finaliteit, toegang te krijgen tot persoonsgegevens die in de onderscheiden registers voorhanden zijn. Indien de betrokken sectorale comités deze dossiers volledig los van elkaar behandelen, bestaat het risico op tegenstrijdige beslissingen, zowel ten gronde als wat betreft de uitvoeringsmodaliteiten (bijvoorbeeld betreffende de voorwaarden die inzake veiligheid worden opgelegd). Wettelijk gezien, bindt de beslissing van één sectoraal comité een ander sectoraal comité niet. Zij beslissen autonoom.

6.2. De wetgever wil dat het aspect coherentie niet uit het oog zou worden verloren.

Bijgevolg werden voor dit doel verschillende garanties en mechanismen voorzien. Zo neemt de Voorzitter van de Commissie, behalve indien hij daar van afziet, het voorzitterschap waar van de verschillende sectorale comités, en elk sectoraal comité telt steeds een aantal leden die deel uitmaken van de Commissie zelf (artikel 31bis, § 2, eerste lid, WVP).

Daarnaast biedt artikel 31bis, § 3, derde lid, WVP de Voorzitter van een sectoraal comité de mogelijkheid om de behandeling van een dossier voor te leggen aan de CBPL.

In diezelfde optiek voorziet het door de Kamer van Volksvertegenwoordigers goedgekeurd bestuursplan van de CBPL uitdrukkelijk in een actief coördinerende rol van de Voorzitter van de Commissie.

Bovendien neemt het Secretariaat van de Commissie het secretariaat voor zijn rekening van de sectorale comités, uitgezonderd deze van het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid.

7.1. Om dit probleem, bedoeld in sub 6.1. concreet aan te pakken moeten afspraken worden gemaakt.

Nu het om een intern - in de schoot van de CBPL en de sectorale comités - probleem gaat, moet erover worden gewaakt dat voormelde afspraken de procedure voor de aanvrager niet verzwaren en diens handelingsvrijheid daardoor niet wordt beknót.

Ook geldt, onverminderd de elementen hernomen sub 6.2., dat elk sectoraal comité volheid van bevoegdheid heeft. Bijgevolg is het uitgesloten dat, met het oog op het vermijden van tegenstrijdige beslissingen, een afspraak zou worden gemaakt waarbij een hiërarchie tussen de verscheidene sectorale comités zou worden vastgelegd.

7.2.1. De CBPL adviseert dan ook, met het oog op het verzekeren van de coherentie van de machtigingen verleend door de twee betrokken sectorale comités, volgende werkwijze:

7.2.2. De sectorale comités zouden eenzelfde stramien kunnen hanteren voor de aanvraag tot machtiging. Dit is gebruiksvriendelijk voor de aanvragen. Daarenboven bevordert het de gelijkaardige opbouw van het dossier en de erin vervatte informatie.

De aanvrager zal worden gevraagd om de machtigingen waarover hij reeds beschikt bij de aanvraag te voegen. Tevens zal worden gevraagd of er aanvragen in behandeling zijn. Het auditoraat van het betrokken sectoraal comité zal naar aanleiding van de ontvangst van een aanvraag reeds een eerste controle terzake doen en hierover verslag uitbrengen aan de Voorzitter van het sectoraal comité en aan het comité zelf.

7.2.3. De Voorzitter van de CBPL staat in voor de coördinatie. Dit betekent concreet dat elke aanvraag, die overeenkomstig artikel 31 bis, §3, 1^{ste} lid WVP bij de Commissie werd ingediend, zal worden getoetst aan de aanvragen die andere sectorale comités betreffen en dit met het oog op het identificeren van parallelle dossiers.

De Voorzitter van het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid, waar de aanvraag rechtstreeks wordt ingediend waakt erover dat de eventualiteit van een parallel dossier wordt onderzocht. In voorkomend geval wordt dit gerapporteerd aan de Voorzitter van de CBPL.

7.2.4. Bij parallelle dossiers zorgt de Voorzitter van de CBPL, al naargelang het geval, ervoor:

- i. dat reeds verleende machtigingen worden toegevoegd aan het dossier dat nog door een ander sectoraal comité moet worden behandeld;
- ii. dat een aanvraag die gelijktijdig in behandeling is bij verschillende sectorale comités, in de mate dat de wettelijke termijnen dit toelaten, op verschillende tijdstippen behandeld wordt, zodat het ene sectoraal comité nog kennis kan nemen van de beslissing van het andere sectoraal comité.

7.2.5. Indien naar aanleiding van de behandeling van een aanvraag een voorzitter van een sectoraal comité vaststelt dat de beslissing een weerslag kan hebben op een reeds verleende machtiging of beslissing van een ander sectoraal comité, brengt hij onmiddellijk de Voorzitter van de CBPL op de hoogte, zodat deze het nodige kan doen inzake coördinatie.

Vraag 4: implementatievoorwaarden : casus van de verwijzingsrepertoria

8.1. Een problematiek die nauw verbonden is met de complementaire identificatiefunctie die door art. 4 KSZ-wet wordt toegekend aan de Kruispuntbankregisters, betreft het al dan niet noodzakelijk karakter van bepaalde technische implementatievoorwaarden, waaronder in het bijzonder de vraag naar de toelaatbaarheid van thematische verwijzingsrepertoria per aanvrager.

Dergelijke verwijzingsrepertoria hebben tot doel om per instelling na te gaan met betrekking tot welke personen zij recht heeft op welke gegevens (benevens de functie van het routeren van de gegevens én het verzorgen van automatische aanpassingen).

8.2. De raadpleging van de Kruispuntbankregisters door een instantie die zich buiten het netwerk van de sociale zekerheid bevindt en waarvoor door de KSZ een verwijzingsrepertorium zou worden bijgehouden, creëert een privacyrisico: er wordt een register gecreëerd, hetgeen vooronderstelt dat, behalve de verwerking door de betrokken overheid, bepaalde persoonsgegevens door het genoemde register zouden kunnen worden verwerkt. Bovendien zou een dergelijk register wellicht gevoelige gegevens kunnen betreffen of bevatten.

Aangezien het aanvragen betreft van instanties die zich buiten het netwerk van de sociale zekerheid bevinden, betekent dit immers dat in hoofde van de KSZ de mogelijkheid ontstaat om op basis van de bevraging en het ingevolge daarvan opgestelde verwijzingsrepertorium informatie te verwerken omtrent de personen waarvoor deze instantie een beroep doet op de Kruispuntbankregisters, meer bepaald informatie die totaal vreemd is aan de sociale zekerheid.

Het voorbeeld van een bevraging door het Centraal Strafregister van de Kruispuntbankregisters is in dit verband duidelijk: in de veronderstelling dat er zou worden overwogen om gebruik te maken van een verwijzingsrepertorium, dan zou de KSZ beschikken over een bestand van alle personen die in het Centraal Strafregister gekend zijn, voor zover deze niet actief gekend zijn in het Rijksregister. Voor wat betreft deze categorie van personen, zou dezelfde opmerking gelden indien het Rijksregister gebruik zou maken van dezelfde procedure inzake het bijhouden van een verwijzingsrepertorium – wat niet het geval is.

De Commissie merkt daarbij op dat de problematiek waarbij het al dan niet onontbeerlijk karakter van het bijhouden van een verwijzingsrepertorium wordt beoordeeld ruim is: deze vraag is niet alleen van belang bij de toegangscontrole die ervoor zorgt dat enkel aan die instanties toegang wordt gegeven tot gegevens waarvoor ze gemachtigd zijn, en het automatisch routeren van gegevens, maar in het bijzonder aan de orde is indien komt vast te staan dat de aanvrager automatisch de opeenvolgende mutaties wenst te verkrijgen.

8.3. De identificatiefunctie als dusdanig vereist niet noodzakelijk dergelijk repertorium. Louter ogenblikkelijke identificatie vereist geen verwijzingsrepertorium. Een aanvraag tot louter onmiddellijke identificatie vergt dan ook geen dergelijk systeem. Het is immers mogelijk om op basis van een eenvoudig batchbestand dat geen aanleiding geeft tot het opbouwen van een referentiebestand, de door de aanvrager gewenste dienst te verstrekken. Ook bij een bevraging middels een batchbestand blijft het technisch mogelijk om na te gaan wie de identificatie heeft gevraagd.

8.4. Hoewel het duidelijk is dat de gevolgde werkwijze door de KSZ binnen de sociale sector niet ter discussie staat, zowel ten aanzien van de eigenlijke instellingen van sociale zekerheid als de instanties bepaald in art. 11 bis en 18 KSZ-wet, kan worden opgemerkt dat dezelfde probleemstelling zich in het verleden ook heeft voorgedaan binnen het kader van de sociale zekerheid als dusdanig. Concreet betrof het informatie waaruit de ideologische affiniteit van de betrokkene zou kunnen worden afgeleid (zoals de aansluiting bij een welbepaalde mutualiteit of werkloosheidskas). Daarom wordt dergelijke informatie niet opgenomen in het verwijzingsrepertorium bij de KSZ. Het verwijzingsrepertorium geeft enkel aan dat de betrokkene gekend is in de sector van de mutualiteiten of werkloosheidskassen. Het wordt overgelaten aan de betrokken sector om door een eigen sectoraal verwijzingsrepertorium de gegevensstroom verder te verfijnen naar de specifieke mutualiteit of werkloosheidskas zonder dat de KSZ daarvan kennis heeft.

Het staat vast dat de verwijzingsrepertoria gegevens bevatten die als persoonsgegevens dienen te worden beschouwd in de zin van art. 1, § 1 WVP. Bijgevolg is deze wet er integraal op van toepassing.

Met het oog op de naleving van deze wetgeving, kan er worden overwogen in andere domeinen of sectoren een dergelijke regeling uit te werken waarbij een tussenliggend referentiebestand wordt uitgebouwd binnen een specifieke sector. De bevraging van de Kruispuntbankregisters zou dan geschieden door de verantwoordelijke van dit referentiebestand. In dergelijk geval zal de volledige verantwoordelijkheid voor het wettelijk karakter van deze bevraging evenwel bij deze laatste berusten (toegangscontrole, toegangsmachtiging, enz.), wat een zekere voorzichtigheid vereist bij het aanwenden van dergelijke oplossing.

8.5.1. De Commissie is van oordeel dat bij de verschillende aanvragen die aan het sectoraal comité worden voorgelegd, telkens een belangenafweging dient plaats te vinden op basis waarvan kan worden beoordeeld of een verwijzingsregister, naargelang het geval, op het niveau van het Rijksregister of de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid of op gebruikersniveau kan worden aangelegd.

Daartoe moet de aanvraag op uitdrukkelijke wijze verduidelijken, door alle desbetreffende details te verstrekken, of beroep wenst te worden gedaan op dit type van modaliteiten.

Bijgevolg dient geval per geval een specifieke beoordeling te gebeuren, waarbij de inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel centraal zal staan. Het betrokken sectoraal comité zal dus moeten nagaan of een identificatie door batchbestand volstaat of dat een verwijzingsregister onontbeerlijk is. De beraadslaging zal op dit punt naar behoren worden gemotiveerd.

8.5.2. In geval van een bevestigend antwoord, zal het betrokken sectoraal comité tevens moeten nagaan in welke mate er al dan niet een tussenpersoon (sectoraal verwijzingsrepertorium) dient ingeschakeld te worden.

Bij het gebruik van een verwijzingsregister dient te worden geopteerd voor de strikt minimale opvolging, c.q. routing.

Indien het aanleggen van een verwijzingsrepertorium onontbeerlijk wordt geacht, dient dit bovendien strikt te worden beperkt tot de gegevens die noodzakelijk zijn om de voordelen die in de belangenafweging als essentieel zijn aangemerkt, te verwezenlijken. Ook deze lijst van minimale gegevens dient geval per geval te worden beoordeeld.

8.5.3. Wanneer het gebruik van een verwijzingsrepertorium door het sectoraal comité wordt afgewezen, erkent de Commissie dat een aantal functies van dit register op een andere wijze op gebruikersniveau moeten kunnen worden ingevuld (zie hierboven sub 8.4., 3^{de} lid).

8.5.4. Meer in het algemeen zal, op het vlak van de privacybescherming, elk sectoraal comité moeten nagaan of de technische implementatievoorwaarden waarop beroep wordt gedaan, aanvaardbaar zijn.

Vraag 5: de geïntegreerde toegang

9. Momenteel verzorgt de KSZ de geïntegreerde toegang tot een aantal gegevens ten behoeve van de instellingen van de sociale zekerheid ingevolge haar wettelijke opdracht. De rol van de KSZ als integrator ten behoeve van deze instellingen van sociale zekerheid kan, in het kader van de voorliggende evocatieprocedure, niet ter discussie worden gesteld.

10.1. Het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid werd geconfronteerd met een vraag van een instantie die geen deel uitmaakt van het netwerk van de sociale zekerheid, om via de KSZ zowel de gegevens uit het Rijksregister als uit de Kruispuntbankregisters te bekomen via een geïntegreerde toegang.

Dit is een problematiek die het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid overstijgt.

Nu er in de schoot van de CBPL meerdere sectorale comités actief zijn, is het hoogstwaarschijnlijk dat in de toekomst een aanvrager die beschikt over machtigingen die werden verleend door verschillende sectorale comités, gebruik zal wensen te maken van een integrator - die zowel een private entiteit als een overheidsdienst (bijvoorbeeld de KZS zoals in de aangehaalde casus) kan zijn - om hem de gegevens waartoe hij in verschillende gegevensbanken toegang heeft, via één enkel kanaal te bezorgen.

10.2. Als al ten gunste van deze techniek kan worden gepleit, is het omwille van de voordelen op het vlak van gebruiksvriendelijkheid, snelheid, accuraatheid, en kost, maar zij lijkt echter niet neutraal te zijn op het vlak van de privacybescherming en zou wellicht verschillende vragen kunnen oproepen :

- Bestaat er *stricto sensu* een wettelijke beletsel om beroep te doen op een integrator?
- Vereist de tussenkomst van een integrator een specifieke beslissing van de betrokken sectorale comités, en, moet de aanvrager er bijgevolg in zijn aanvraag melding van maken?
- Hoe dient de integrator de indirecte toegang te organiseren?

Aangezien dit de ratio legis is van de vijfde vraag die aan de Commissie is gesteld, moeten deze punten door de CBPL worden uitgeklaard teneinde een eenduidige benadering uit te werken, zodat de gemachtigde, onder andere overwegingen, weet welke de gevolgen zijn die aan bepaalde keuzes zijn verbonden en waar hij zich moet aan houden.

10.3. Wanneer de toegang gebeurt via een integrator, is het vanzelfsprekend dat hij verplicht is om de voorwaarden na te leven die door de machtiging aan zijn opdrachtgever, de gemachtigde, worden opgelegd. Dit impliceert dat de integrator strikt gebonden is door de aan zijn opdrachtgever verleende machtiging.

10.4. De Commissie stelt vast dat de loutere uitbouw van een indirecte (geïntegreerde) toegang, voor zover er geen andere meerwaarde wordt toegevoegd, ten behoeve van een gemachtigde eigenlijk een technische uitvoeringsmodaliteit vormt van de betrokken machtigingen. De tussenkomst van de integrator is beperkt tot het doorsturen (routeren) van de gegevens.

De betrokken integrator kan in het licht van artikel 1, § 5, WVP worden beschouwd als een verwerker die voor rekening van de gemachtigde - de verantwoordelijke voor de verwerking (artikel 1, § 4 WVP) - persoonsgegevens technisch samenbrengt en dus verwerkt (artikel 1, § 2, WVP). Bijgevolg is artikel 16 WVP van toepassing. In de mate dat de in deze bepaling gestelde voorwaarden in acht worden genomen, is de Commissie van oordeel dat er in de WVP op zich geen wettelijk beletsel aanwezig is tegen het gebruiken van een integrator om op basis van de verkregen machtigingen toegang tot de gegevens te organiseren. Dit zal evenwel enkel het geval zijn wanneer de integrator enkel een uniek loket verzorgt.

10.5. Het kan evenwel ook zo zijn dat de integrator een verantwoordelijke voor de verwerking is in de zin van het artikel 1, § 6 WVP. Een instituut zoals Fedict of de KSZ is uiteraard meer dan een loutere verwerker.

Dit impliceert dat telkens zal moeten worden nagegaan of de integrator al dan niet moet worden beschouwd als een verantwoordelijke voor de verwerking dan wel als verwerker. Dit heeft immers meteen gevolgen voor de toepassing van ondermeer de artikelen 4 § 2, 10, 16 en 17 WVP. Ter vrijwaring van de rechten van de betrokkene is het aangewezen dat daarover volledige klaarheid wordt geboden, aangezien het vooral ten overstaan van de verantwoordelijke van de verwerking is dat de betrokken burger zich kan richten.

De Commissie is dan ook van oordeel dat een geïntegreerde aanpak als een verwerking van persoonsgegevens moet worden beschouwd, zoals gedefinieerd door het artikel 1 § 2 WVP en de integrator als een verantwoordelijke voor de verwerking, zoals gedefinieerd door het artikel 1 § 4. Dit tot bewijs van het tegendeel.

Hoewel de ontwikkeling van de geïntegreerde diensten, in de zin van punt 10.5. hierboven, een belangrijk fenomeen vormt dat de wetgever wettelijk zou moeten omkaderen, zodanig dat hij zelf de essentiële kenmerken ervan zou kunnen vaststellen en de noodzakelijk coherentie zou kunnen waarborgen, lijkt er als dusdanig geen wettelijk beletsel te zijn om beroep te doen op een integrator.

10.6.1. Tot op heden heeft de CBPL, loco de sectorale comités, andere dan het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid, zich in de door haar verleende machtigingen niet ingelaten met de concrete modaliteiten van de toegang tot de gegevens en zich dan ook niet uitgesproken over het feit dat de toegang die verleend wordt uitsluitend direct is, dan wel direct en/of indirect kan zijn. Het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid dient zich over dergelijke modaliteiten uit te spreken, maar moet de nieuwe omkadering, gecreëerd door het voorliggend advies, echter in de toekomst in overweging nemen.

10.6.2. Onverminderd de invloed van andere technische modaliteiten (cfr. hierboven het antwoord op vraag 4) is de keuze m.b.t. de aard van de toegang een opportuniteitsbeslissing in hoofde van de aanvrager. Deze keuze kan eventueel wijzigen. Factoren zoals bijvoorbeeld een goedkoper aanbod, een betere service, een betere tegemoetkoming aan de behoefte, kunnen de aanvrager ertoe bewegen om de initieel gekozen weg te verlaten.

In het licht hiervan is het dan ook niet aangewezen dat het betrokken sectoraal comité zijn machtiging beperkt door beroep te doen op de ene of de andere modaliteit van toegang, zoniet zou de gemachtigde, telkens hij zijn keuze wijzigt, een aanpassing van de betrokken machtigingen moeten vragen, hetgeen weinig efficiënt is.

Het is vanzelfsprekend dat wanneer gebruik wordt gemaakt van de techniek van de tussenkomende integrator, bijzondere aandacht moet worden besteed aan de waarborgen die worden opgelegd door de WVP, onder meer op het vlak van beveiliging, gevoeligheid van de gegevens, enz.

10.7.1. Het feit dat het niet aangewezen lijkt dat een sectoraal comité - zelfs zonder uit te sluiten dat een beroep wordt gedaan op een verwijzingsregister, als noodzakelijk hulpstuk van een geïntegreerde dienst, - zijn machtiging beperkt tot enkel een directe toegang, neemt echter niet weg dat de integratie een operatie is die op het vlak van de privacybescherming niet neutraal is en heeft tot gevolg dat de integrator de handen niet vrij heeft.

Door te werken met een integrator worden er risico's in het leven geroepen die eigen zijn aan dergelijke werkwijze. Deze risico's moeten worden geïdentificeerd teneinde passende bijkomende maatregelen en een omkadering te formuleren, die gelden voor alle vormen van dienstenintegratie, ongeacht of deze door een private dan wel door een overheidsintegrator verzorgd wordt.

10.7.2. De CBPL wil dan ook binnen afzienbare tijd, bij wijze van aanbeveling, een aantal voorwaarden formuleren en aandachtspunten samenbrengen die als ijkpunt zullen dienen voor de latere beraadslagingen van de sectorale comités. Deze aanbeveling zal grotendeels worden toegespitst op het fenomeen van de integratie, maar zal desgevallend terloops de wisselwerking tussen de sectorale comités als zodanig aansnijden.

Zonder dat de opsomming die hierna volgt limitatief is, zal er ondermeer moeten worden onderzocht:

- hoe ervoor gezorgd wordt dat artikel 6, § 3, 3°, van de wet van 19 juli 1991, en artikel 10 WVP niet worden uitgehold;
- in welke gevallen er een reglementaire basis wordt vereist voor een overheidsdienst die optreedt als integrator (mate waarin de integratiedienst inpast in de taken die aan de betrokken overheid werden toebedeeld);

- toetsing aan de bepalingen van de WVP (finaliteit, proportionaliteit, informatieplicht, aangifteplicht, ...);
- bijkomende beveiliging;
- het gevaar voor de persoonlijke levenssfeer door het gebruik van verwijzingsrepertoria (zie ook vraag 4) waardoor een voorafgaande toetsing van het onontbeerlijk karakter ervan in functie van het doel zich opdringt;
- welke informatie over de gegevens en de gevolgde procedure moet de integrator bijhouden en welke zeker niet;
- in welke mate is het nuttig dat één en ander wettelijk, dan wel reglementair of via andere weg, wordt omkaderd, en op welk niveau dient dit te gebeuren?

10.7.3 Deze aanbeveling – die zal worden gedaan na raadpleging van de representatieve personen van de sectoren en de geïntegreerde diensten – zal in deze context en voor de hiernavolgende redenen een grotere dwingende kracht hebben dan gebruikelijk: elke machtiging van een sectoraal comité tot het eventueel gebruik maken van een indirecte toegang zal ondergeschikt worden gemaakt aan de verplichte naleving van de voorschriften van deze aanbeveling.

OM DEZE REDENEN,

- 1 antwoordt de Commissie volgens de bewoordingen en conclusies van het huidig advies op het evocatiebesluit van de Voorzitter van het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid van 2 september 2005.
- 2 nodigt de Commissie het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid uit om aan dit advies een passend gevolg te geven, in naleving met name van het artikel 44 van de wet van 15 januari 1990;
- 3 verzoekt de Commissie de verantwoordelijke van zowel het Rijksregister als de KSZ afspraken te maken betreffende de uitwisseling van gegevens en de verwerking ervan, zoals hiervoor beschreven onder 5.4. , en hierover verslag uit te brengen aan de Commissie.

De administrateur,

De voorzitter,

(get.) Jo BARET

(get.) Michel PARISSE