



ADVIES Nr 16 / 2006 van 14 juni 2006

O. Ref. : SA2 / BG / 2004 / 005

BETREFT : Advies uit eigen beweging met betrekking tot de modaliteiten van de mededeling van informatiegegevens van het Rijksregister met het oog op (wetenschappelijk) onderzoek.

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 het schrijven van de heer Billiet van 5 december 2005;

Gelet op de vergadering met de vertegenwoordigers van de wetenschappelijke wereld van 16 maart 2006, georganiseerd door de Programmatorische federale overheidsdienst Wetenschapsbeleid;

Gelet op het verslag van de voorzitter;

Brengt op 14 juni 2006 het volgende advies uit eigen beweging uit:

I. ALGEMEEN EN VOORGAANDEN

1. Bij het beoordelen van een aanvraag om mededeling te verkrijgen van informatiegegevens uit het Rijksregister, is de Commissie ertoe gehouden om deze o.a. te toetsen aan artikel 5, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van natuurlijke personen* (hierna WRR) evenals aan de bepalingen van de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP).

Naar aanleiding van een dergelijke aanvraag, motiveert de aanvrager zijn dossier. De burger, wiens persoonsgegevens het voorwerp uitmaken van die aanvraag, wordt hierbij niet gehoord.

Het is de taak van de Commissie (loco het sectoraal comité van het Rijksregister) om, rekening houdend met de reglementaire omkadering, een afweging te maken tussen de belangen van de aanvrager enerzijds en deze van de burger, op wie de meegedeelde gegevens betrekking hebben, anderzijds.

Dit spruit onder meer voort uit de artikelen 5, derde lid, WRR en 4, § 1, 3°, WVP die stellen dat het meegedeelde niet overmatig mag zijn, rekening houdend met de doeleinden.

2. De vraag die in het licht van deze bepaling rijst, is dan ook of het verstrekken van de naam, de voornaam, de geboortedatum en het adres van de uitgelote personen aan de onderzoekers noodzakelijk is opdat zijn hun onderzoek zouden kunnen verrichten.

De Commissie oordeelde dat dit niet het geval is.

De werkwijze die door de Commissie werd uitgewerkt, garandeert dat de uitgelote persoon met kennis van zaken en volledig vrij, dit wil zeggen zonder enige druk of beïnvloeding van buitenaf, zijn medewerking verleend. Op basis van de contactbrief, al dan niet vergezeld van een enquêteformulier, waarin in een heldere en in duidelijke taal het onderzoek wordt toegelicht evenals de modaliteiten ervan, kan de uitgelote persoon in alle rust en sereniteit beslissen. Aldus is er sprake van een ondubbelzinnige toestemming in de zin van artikel 5, eerste lid, WVP in combinatie met artikel 1, § 8, WVP. Deze uit zich doordat hij:

- de schriftelijke enquête die hem werd toegestuurd ingevuld terugbezorgt;
- zijn coördinaten bezorgt aan de onderzoekers met het oog op een face to face enquête.

De burger wordt aldus de garantie geboden dat zijn gegevens niet worden meegedeeld aan personen en instanties die hij niet de intentie heeft om te woord te staan of te ontvangen. De onderzoekers ontvangen hetzij de ingevulde enquêteformulieren, hetzij de gegevens van de personen die wensen mee te werken.

3. De Commissie stelt vast dat de vragen van de enquêtes vaak betrekking hebben op gegevens die door de WVP als gevoelig bestempeld worden (zie artikelen 6, 7 en 8) en bijgevolg een verregaande indringing in de persoonlijke levenssfeer inhouden.

De verwerking van dergelijke gevoelige gegevens is in beginsel verboden, behalve in de uitzonderingen bepaald door de wet. Een van deze uitzonderingen vormt de toestemming van de betrokkene¹. De Commissie onderlijnt in deze context nogmaals het belang dat de betrokkene in alle vrijheid, zonder enige druk en met kennis van zaken zijn toestemming kan geven. Als hij zelf zijn gegevens meedeelt aan de onderzoeker, kan gesteld worden dat dit het geval is.

¹ Gerechtiglijke gegevens mogen zelfs niet op basis van de toestemming van de betrokkene verzameld worden.

Een andere uitzondering op het verbod vormt het wetenschappelijk onderzoek, onder de voorwaarden die zijn vastgesteld bij koninklijk besluit. Tot op heden werd dit uitvoeringsbesluit niet genomen. In afwachting daarvan, kan het koninklijk besluit van 13 februari 2001 *ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens*, naar analogie gehanteerd worden.

Dit besluit laat er geen twijfel over bestaan dat het werken met anonieme gegevens - dit zijn gegevens die niet met een geïdentificeerd of een identificeerbare persoon in verband kunnen gebracht worden - de voorkeur geniet. Zolang de onderzoekers voor het verrichten van een schriftelijke enquête beschikken over de namen, geboortedata en adressen van de uitgelote personen, is er geen garantie op anonimiteit. De informatie op de enquêteformulieren is meestal van die aard dat men deze zonder veel moeite kan terugkoppelen naar een uitgelote persoon. De werkwijze van de Commissie garandeert dat anoniem, ook werkelijk anoniem is.

4. Deze werkwijze tot dewelke de Commissie met betrekking tot de gegevens van het Rijksregister besliste, is geenszins nieuw voor de wetenschappelijke wereld.

Ze is identiek aan deze die reeds sedert 1996 gehanteerd wordt door de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid ingevolge beslissingen van het beheerscomité van de Kruispuntbank en het sectoraal comité van de Sociale Zekerheid voor de mededeling van gegevens uit het bis-register (dat complementair is aan het Rijksregister) of gegevens vanwege de instellingen van sociale zekerheid. De Kruispuntbank verwerkt op jaarbasis een gemiddelde van 15 tot 20 aanvragen voor wetenschappelijk onderzoek.

5. Zowel het sectoraal comité van de Sociale Zekerheid als het sectoraal comité van het Rijksregister zijn in de schoot van de Commissie actief.

Het ligt dan ook voor de hand dat de Commissie, wil ze coherent zijn met zichzelf, persoonsgegevens, ongeacht hun aard, voor gelijkaardige doelstellingen (wetenschappelijk onderzoek) op dezelfde wijze wenst te behandelen.

Het sectoraal comité van het Rijksregister werd in het leven geroepen door de wet van 25 maart 2003 *tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en 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*, en is operationeel sedert 1 januari 2004. In afwachting van de effectieve samenstelling van dit sectoraal comité, oefent de Commissie de bevoegdheden van dit comité uit.

In haar beraadslagingen, die bekendgemaakt worden op haar website, liet de Commissie vrij snel verstaan dat het haar bedoeling was om de werkwijze m.b.t. aan de sociale zekerheid gerelateerde persoonsgegevens door te trekken naar de persoonsgegevens van het Rijksregister.

Een eerste intentieverklaring dienaangaande blijkt uit de beraadslaging nr. 25/2004 van 9 augustus 2004 naar aanleiding van een aanvraag van de universiteit van Luik:

“Rekening houdend met zowel de privacy van de personen die deel uitmaken van het staal als met de belangen van de onderzoekers, is de Commissie van oordeel dat, gelet op het proportionaliteitsbeginsel, het aangewezen is dat de onderzoekers slechts kennis kunnen nemen van de persoonsgegevens van de personen die hun toestemming hebben gegeven voor de deelname aan de enquête.

Dit betekent dat het eerste contact met de personen die deel uitmaken van het staal, niet door de onderzoekers wordt gelegd. Hetzij de diensten van het Rijksregister, hetzij het NIS zal aan de personen die deel uitmaken van het staal, een brief sturen ten einde hen uit te nodigen om mee te werken aan de enquête.

Voor het welslagen van het onderzoek is het bijgevolg niet nodig dat de Universiteit van Luik zelf rechtstreeks toegang verkrijgt tot het Rijksregister. Indien er geen beroep kan worden gedaan op de diensten van het Rijksregister voor het versturen van de voormelde brief, kan dit gebeuren door bemiddeling van het NIS dat in deze optreedt als onderaannemers (cfr surpa) aan wie in casu machtiging kan worden verleend.”

Deze zienswijze werd nadien in verschillende beraadslagingen bevestigd:

- beraadslaging nr. 4/2005 van 14 februari naar aanleiding van een aanvraag van de KUL:

“C.1.3. In de beraadslaging 25/2004 van 9 augustus 2004 werd aan de diensten van het Rijksregister te kennen gegeven dat het, met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, aangewezen was dat zij in de toekomst in het kader van wetenschappelijke onderzoeken zouden instaan voor het eerste contact met potentiële deelnemers aan het onderzoek door het versturen van de “contactbrief”.

Er moet dringend werk gemaakt worden van de realisatie van deze werkwijze op het terrein. Dit betekent dat in de schoot van het Rijksregister de nodige organisatorische maatregelen moeten genomen worden om dergelijke mailings te verzorgen en om de eventuele follow-up ervan te verzekeren.

De Commissie is van oordeel dat de diensten van het Rijksregister in staat moeten zijn om binnen de zes maanden de nodige maatregelen terzake te nemen om aldus te vermijden dat een onderzoeker nog persoonsgegevens in mededeling verkrijgt voor het versturen van enquêteformulieren.”

- zie ook punt C.1.2. van de beraadslaging nr. 9/2005 van 13 april 2005 naar aanleiding van een aanvraag van de universiteit van Antwerpen.

Van zodra de diensten van het Rijksregister in staat waren om de richtlijnen van de Commissie in de praktijk toe te passen, is de nieuwe werkwijze dan ook operationeel geworden. In het licht van wat hiervoor werd uiteengezet, kan dit onmogelijk als een verrassing aangekomen zijn.

6. De door de Commissie voorgeschreven aanpak werd door de wetenschappelijke wereld bekritiseerd. Er werd geopperd dat ernstig wetenschappelijk onderzoek op basis van een schriftelijke of een face-to-face enquête onmogelijk werd gemaakt.

Gelet op deze kritiek werd, door de tussenkomst van de diensten van de POD Wetenschapbeleid, op 16 maart 2006 een vergadering georganiseerd tussen een vertegenwoordiging van de Commissie enerzijds, en wetenschappelijke medewerkers van diverse universiteiten anderzijds, teneinde inzake van gedachte te wisselen.

De belangrijkste bezwaren van de wetenschappers kunnen als volgt samengevat worden:

- de respons is te gering zodat het onderzoek niet meer representatief is en dus waardeloos;
- geen informatie over de non-respons;
- de kostprijs gaat omhoog.

II. STANDPUNT VAN DE COMMISSIE

7. De Commissie is niet ongevoelig voor de aangebrachte argumenten, maar het is haar opdracht om inzake een belangenafweging te maken, rekening houdend met de wettelijke bepalingen.

8. Enkele/ bepaalde wetenschappers opperen dat als zij niet zelf het contact met de uitgelote personen kunnen leggen (en dus over hun gegevens kunnen beschikken) er weinig mensen zullen reageren. De burger zal niet zelf het initiatief nemen uit gemakzucht, slordigheid, de laaggeschoolden en de ongeletterden zullen niet bereikt worden, alleen geïnteresseerden zullen reageren.

De Commissie begrijpt dit argument maar ze wenst vooraf toch op te merken dat de nieuwe werkwijze gewoon geen kans wordt gegeven, zodat er geen indicaties zijn dat ze inderdaad nefast is voor de respons.

Daarnaast dient de Commissie zoals gezegd ook de belangen van de doorsnee burger in overweging te nemen. Niet alle personen zijn even assertief, hierbij kan o.a. gedacht worden aan de laaggeschoolden en de ongeletterden waarnaar wordt verwezen. Uit de uitleg die werd verstrekt blijkt dat de wetenschappers in de mogelijkheid wensen te zijn om de uitgelote personen te overtuigen. Dit overtuigen gaat van het herhaaldelijk contacteren, zelfs ingeval van "lichte" weigering, tot het verloten van geschenken onder de deelnemers.

De Commissie kan zich niet van de indruk ontdoen dat dergelijke werkwijze zelfs de meer assertieve burger, die niet de intentie heeft om mee te werken, op de proef stelt. Hoevelen gaan uiteindelijk niet toegeven om niet langer lastig gevallen te worden?

In de gegeven omstandigheden wordt er toch wel een zware hypotheek gelegd op de vrije toestemming waarvan gewag gemaakt wordt onder punt 2. Daarenboven worden er, zoals aangestipt onder punt 3, niet zelden gevoelige gegevens in de zin van de WVP ingezameld, iets waarvan de betrokkene zich meestal niet eens bewust is. Met betrekking tot de verzameling van degelijke gegevens is de toestemming van de betrokkene cruciaal. Het is dan ook essentieel dat deze los van enige beïnvloeding of druk gegeven wordt.

Het argument van de wetenschappers weegt hier niet tegenop. In het licht hiervan beslist de Commissie dan ook om haar standpunt met betrekking tot de mededeling van de gegevens niet te herzien.

9. Volgens enkele/ bepaalde wetenschappers is een herinneringsschrijven niet van aard om de respons op te drijven.

Dit argument overtuigt de Commissie niet. De Commissie is zich er wel van bewust dat de werkwijze, zoals ze is uitgebouwd, niet toelaat om gericht herinneringsbrieven te versturen, dit wil zeggen uitsluitend aan de personen die niet reageerden (bespaart ook op de kosten).

Dit kan verholpen worden als het Rijksregister aan elke uitgelote persoon een nummer of code geeft die op de contactbrief of op het enquêteformulier wordt aangebracht. Wanneer de onderzoekers een herinnering wensen te versturen, geven zij aan het Rijksregister hetzij de namen en adressen door van de personen die reageerden hetzij de codenummers. Het Rijksregister kan aan de hand daarvan vaststellen wie niet reageerde en deze personen een rappel sturen.

10. Volgens de onderzoekers is het voor een goed onderzoek nodig om ook over informatie te beschikken over de personen die niet reageerden. Aan de hand daarvan worden bij de analyse de gegevens gecorrigeerd. Indien zij niet beschikken over de persoonsgegevens van de uitgelote personen, is dit onmogelijk.

De Commissie is van oordeel dat hieraan tegemoet kan gekomen worden als het Rijksregister, van zodra de steekproef getrokken is, een lijst opmaakt met per uitgelote persoon (zonder vermelding van de naam): de gemeente, het geslacht, het geboortejaar. Deze lijst wordt aan de onderzoekers verstrekt. Aldus kunnen deze laatsten de non-respons beoordelen, zowel na de eerste zending als na elk eventueel herinneringsschrijven.

11. Het Rijksregister, dat geraadpleegd werd met betrekking tot de hiervoor onder de punten 9 en 10 vermelde aanpassingen, liet aan de Commissie weten geen bezwaar te hebben tegen deze aanpassingen.

Voor wat betreft de onderzoeken die gebeuren aan de hand van face to face interviews, wenst de Commissie, naast de hogervermelde aanpassingen, over te gaan tot een bijkomend overleg met de wetenschappelijke wereld.

De administrateur,

De voorzitter,

(get.) Jo BARET

(get.) Michel PARISSE