

## **ADVIES Nr 24 / 2003 van 12 mei 2003**

O. Ref. : 10 / A / 2002 / 039

**BETREFT : Ontwerp van koninklijk besluit betreffende de identificatie van de oproepende lijn ten behoeve van de nooddiensten**

---

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, in het bijzonder op artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties d.d. 5 september 2002, alsmede op de aanvullende inlichtingen verstrekt op 23 januari 2003 en op 17 maart 2003;

Gelet op het verslag van de voorzitter;

Brengt op 12 mei 2003 volgend advies uit.

## I. INLEIDING

---

Het ontwerp van koninklijk besluit is genomen ter uitvoering van het nieuwe artikel 125 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. Krachtens dit artikel kan de Koning, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bepalen welke beheercentrales van de nooddiensten, andere dan de medische spoeddienst en de politiediensten, de identificatie van de oproepende lijn kunnen verkrijgen.

De nieuwe bepalingen zullen leiden tot de opheffing van art. 22 van het koninklijk besluit van 22 juni 1998 tot vaststelling van het bestek van toepassing op de spraaktelefoondienst en de procedure inzake de toekenning van individuele vergunningen.

In artikel 22 wordt thans een aantal noodnummers vermeld en gesteld dat voor vier van die nummers in een bijzonder mechanisme voor de onderdrukking van de functie voor niet-identificatie van de nummers moet worden voorzien.

Concreet kunnen aldus de centrales van de medische spoeddienst (100) en van de politiediensten (101), het noodnummer voor de mobiele telefoons (112) en het nummer van het Europees centrum voor vermiste en seksueel misbruikte kinderen (110) alle oproepende lijnen identificeren, zelfs de beschermde (in geval van een privé-nummer bij voorbeeld), en bij de telecommunicatieoperatoren de adresgegevens verkrijgen die overeenstemmen met het nummer van de lijn.

Het aan de Commissie ter advies voorgelegde koninklijk besluit, ter uitvoering van artikel 125 van de wet van 21 maart 1991, streeft dezelfde doelstelling na, hoewel zij anders is geformuleerd.

Het koninklijk besluit is erop gericht gegevens met betrekking tot de oproepen aan bepaalde nooddiensten te verkrijgen, zelfs indien de oproepende lijnen beschermd zijn.

Artikel 125 van de wet van 21 maart 1991 voorziet in twee gevallen waarin toegang wordt verleend tot de gegevens van de oproeper.

De identificatie van de oproepende *lijn* wordt toegekend aan de beheercentrales van de medische spoeddienst en van de politiediensten (nummers 100, 101 en 112) en kan bij koninklijk besluit worden uitgebreid naar andere nooddiensten. Een oproep naar een van die andere diensten kan bijgevolg aanleiding geven tot de identificatie van het nummer van de oproeper, maar indien de oproeper zijn recht heeft uitgeoefend om niet te worden opgenomen op de lijst van eindgebruikers, kan de operator zijn adresgegevens niet meedelen aan de nooddienst. Indien de volledige identificatie noodzakelijk is, zal de nooddienst dan bij voorbeeld een beroep moeten doen op een beëdigd ambtenaar van de politiediensten.

Alleen de beheercentrales van de medische spoeddienst en van de politiediensten kunnen *de oproeper* (toegang tot zijn naam en adresgegevens) identificeren.

Het hier onderzochte ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe vijf andere nooddiensten de mogelijkheid te bieden kennis te nemen van het oproepende nummer (*de oproepende lijn*).

Worden in het koninklijk besluit geïdentificeerd:

1. de kindertelefoondiensten (nummers 102, 103 en 104)
2. de teleonthaalcentra (nummers 106, 107 en 108);
3. het antigifcentrum (nummer 070/245.245);
4. de zelfmoordpreventie (nummers 0800 32.123 – 02/649.95.55);
5. het Europees centrum voor vermiste en seksueel misbruikte kinderen (nummer 110).

## II. TOEPASSELIJKE RECHT

---

### **1. Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer**

De identificatie van de oproepende lijn door bovenvermelde nooddiensten vormt een verwerking van persoonsgegevens, zelfs in de gevallen waarin de adresgegevens niet rechtstreeks toegankelijk zijn voor de medewerkers van de nooddienst.

Overeenkomstig artikel 1, §1, van de wet volstaat het immers dat een derde (in dit geval een telecommunicatieoperator of een beëdigd ambtenaar in bepaalde omstandigheden gemachtigd om toegang te hebben tot de adresgegevens van de betrokken personen) over een redelijke mogelijkheid beschikt om de oproeper te identificeren opdat deze wordt beschouwd als identificeerbaar overeenkomstig de wet en opdat de gegevens die op hem betrekking hebben, worden beschermd.

### **2. Beginselen inzake de bescherming van telecommunicatiegegevens**

Voor de telecommunicatiegegevens geldt een bijzondere bescherming. De Europese richtlijn 97/66/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 15 december 1997<sup>1</sup> betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector huldigt het beginsel dat de gegevens met betrekking tot de oproepende lijn moeten worden beschermd.

Dit beginsel is omgezet in artikel 9, §3, van het koninklijk besluit van 22 juni 1998 betreffende de spraaktelefonie:

“De operator staat alle eindgebruikers toe om zich kosteloos voor elke oproep apart of op bestendige wijze te verzetten tegen de identificatie van hun nummer en van hun naam op het opgeroepen toestel.”

In considerans 19 van de Europese richtlijn wordt gesteld “*dat het met betrekking tot de identificatie van de oproepende lijn noodzakelijk is het recht van de oproepende partij om de presentatie van de identificatie van het oproepende nummer te blokkeren en het recht van de opgeroepene om niet geïdentificeerde oproepen te weigeren, te beschermen; dat het gerechtvaardigd is om in specifieke gevallen de uitschakeling van de identificatie van het oproepende nummer op te heffen; dat bepaalde abonnees, zoals hulplijnen en soortgelijke instanties, er belang bij hebben de anonimiteit van de oproepers te waarborgen; dat het, voor wat betreft de identificatie van het opgeroepen nummer, noodzakelijk is het recht en de rechtmatige belangen te beschermen van de opgeroepene om de vermelding van de identificatie van het nummer waarmee de oproeper verbonden is te blokkeren, met name in het geval van doorgeschakelde oproepen; (...)*”

De richtlijn voorziet in een uitzondering op het recht van eenieder om de identificatie van het nummer te verbergen:

“*De lidstaten zorgen ervoor dat er transparante procedures zijn waarin is vastgelegd hoe de verstrekker van een openbaar telecommunicatienetwerk en/of van een algemeen beschikbare telecommunicatiedienst de uitschakeling van de vermelding van de identificatie van het oproepende nummer ongedaan kan maken: (...)*”

b) *per afzonderlijke lijn, voor organisaties die noodoproepen behandelen en als zodanig zijn erkend door een lidstaat, met inbegrip van wetshandhavinginstanties en ambulance- en brandweerdiensten, met het oog op de beantwoording van die oproepen.*<sup>2</sup>”

---

<sup>1</sup> Deze richtlijn is gewijzigd bij de Europese richtlijn 2002/58 van 12 juli 2002 die in België voor 31 oktober 2003 moet worden omgezet. De beginselen vervat in considerans 19 van richtlijn 97/66 zijn opgenomen in considerans 34 van richtlijn 2002/58.

<sup>2</sup> Artikel 9 van richtlijn 97/66 en artikel 10 van richtlijn 2002/58.

### III. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP VAN KONINKLIJK BESLUIT

---

Er moet worden onderzocht in hoeverre de kennisneming van het oproepende nummer door de betrokken nooddiensten een maatregel vormt die toereikend, ter zake dienend en niet overmatig is ten opzichte van artikel 4 van de wet van 8 december 1992, en in hoeverre deze kennisneming strookt met de beginselen inzake de bescherming van telecommunicatie vervat in richtlijn 97/66/EG, zoals omgezet in Belgisch recht.

#### **1. Met betrekking tot het antigifcentrum**

De Commissie heeft zich in een brief aan de administrateur-generaal van het BIPT d.d. 28 januari 1999 reeds uitgesproken over de identificatie van de nummers van de oproepen naar het antigifcentrum.

Zij volgt opnieuw de redenering ontwikkeld in haar advies over de lokalisatie van de oproepen naar de nooddiensten met behulp van een mobiele telefoon<sup>3</sup>:

*“De bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet ongetwijfeld worden beschouwd in het licht van conflicten tussen wettige belangen of tegengestelde rechten.*

*Wat de mededeling van gegevens betreft, moet het in artikel 5 van de wet van 8 december 1992 bedoelde finaliteitsbeginsel worden geëerbiedigd. Op grond daarvan, moet het doeleinde van een gegevensverwerking duidelijk omschreven en wettig zijn.*

*(...) Het is voor de betrokken personen zelf immers van levensbelang dat de gegevens aan de hand waarvan zij kunnen worden geïdentificeerd en gelokaliseerd, worden medegedeeld. Dit levensbelang moet doorwegen op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.*

*De Commissie benadrukt dat artikel 13, g, van de richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en van de Raad d.d. 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens in dezelfde richting gaat. Voornoemd artikel stelt dat “de Lid-Staten wettelijke maatregelen (kunnen) treffen ter beperking van de reikwijdte van de in artikel 6, lid 1, artikel 10, artikel 11, lid 1, artikel 12 en artikel 21, bedoelde rechten en plichten indien dit noodzakelijk is ter vrijwaring van:*

*(...) g) de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.”*

Hoewel het in beginsel niet de taak van het antigifcentrum is de oproepen te identificeren maar wel via de telefoon praktische raad te geven aan de oproeper, kan het gebeuren dat de oproeper die het nummer van het antigifcentrum heeft gedraaid in sommige gevallen niet of niet langer in staat is op een behoorlijke wijze het centrum te woord te staan.

De identificatie van het nummer met het oog op de bezorging ervan aan de medische spoeddiensten, die toegang hebben tot de adresgegevens van de oproeper, levert voor de Commissie geen bijzondere problemen op, vooral omdat de waarborging van de anonimiteit geen essentieel aspect van de opdracht van het antigifcentrum is.

De andere oproepcentra die worden opgesomd in het ontwerp van koninklijk besluit streven doelstellingen na die aanzienlijk verschillen van die van het antigifcentrum.

Deze in het ontwerp van koninklijk besluit bedoelde diensten zijn als « nooddiensten » omschreven in een koninklijk besluit van 9 oktober 2002, wat in theorie ertoe leidt dat de uitzonderingen bepaald in de bovenvermelde Europese richtlijn en het bovenvermelde artikel 125 op hen van toepassing zijn. Er moet evenwel worden opgemerkt dat zij overeenkomstig de Europese richtlijn veeleer hulplijnen zijn en als dusdanig zouden moeten voorzien in maatregelen die erop zijn gericht de anonimiteit van de oproeper te waarborgen.

---

<sup>3</sup> Advies nr. 29/66 van 4 september 1996 betreffende GSM-oproepen tot de hulpdiensten.

## **2. Met betrekking tot het Europees centrum voor vermiste en seksueel misbruikte kinderen**

De Commissie had in haar advies van 12 maart 1998 aandacht besteed aan de problematiek van de identificatie van de oproeper door het centrum. Zij had aangegeven dat het niet duidelijk was "hoe het Centrum dit wil verenigen met de bepaling die stelt dat indien een oproeper anonimiteit wenst, dit gerespecteerd moet kunnen worden" (charter van 24 mei 1997, blz. 12, 2, b).

De Commissie vroeg zich af of het centrum kan worden beschouwd als een instelling die noodoproepen beantwoordt en kwam tot de conclusie dat "de systematische identificatie van de oproeper zonder wettelijke basis en zonder bijzondere waarborgen (aangepaste informatie, toestemming of ten minste de mogelijkheid tot weigering...) niet aanvaardbaar" is.

Uit voornoemde conclusie van de Commissie volgt dat de oproeper de mogelijkheid moet kunnen hebben de bekendmaking van zijn telefoonnummer te blokkeren.

De Commissie kan dan ook niet instemmen met het bepaalde in het ontwerp van koninklijk besluit op grond waarvan het centrum voor vermiste kinderen de bekendmaking van het nummer van de oproeper kan « forceren ».

## **3. Met betrekking tot het centrum voor zelfmoordpreventie, de kindertelefoondiensten en de teleonthaalcentra**

In het koninklijk besluit wordt de noodzaak de identificatie van de oproepende nummers toe te staan verantwoord enerzijds op grond van het bestaan van noodoproepen waarop de oproepcentra moeten kunnen reageren, en anderzijds op grond van het grote aantal kwaadwillige oproepen die deze centra ontvangen.

*In verband met de oproepen van personen in onmiddellijk gevaar*

Het beginsel van inachtneming van de anonimiteit van de oproeper waarop supra is gewezen, onderstelt dat een vergelijkbare redenering wordt gevolgd met betrekking tot de identificatie van de oproepende lijn door het centrum voor zelfmoordpreventie, de kindertelefoondiensten en de teleonthaalcentra. De Commissie is van oordeel dat ook in het geval van deze diensten de oproeper de mogelijkheid moet kunnen hebben de bekendmaking van zijn telefoonnummer te blokkeren.

Gelet op de bijzonder gevoelige aard van de onderwerpen die in het kader van de telefoongesprekken met dergelijke diensten worden behandeld, is het waarschijnlijk dat de personen die uit eigen beweging ervoor kiezen hun identiteit niet bekend te maken, zulks doen, hetzij juist wegens de delicate en intieme aard van het gesprek (hulplijnen), hetzij eventueel omdat het doel van de oproep kwaadwillig is. Ze zouden zulks ongetwijfeld niet doen ingeval zij in onmiddellijk gevaar zijn.

Indien dit geval van onmiddellijk gevaar zich toch zou voordoen<sup>4</sup>, vraagt de Commissie zich af of het technisch mogelijk is dat de medewerkers van het oproepcentrum, zonder zelf kennis te nemen van de oproepgegevens, de oproeper rechtstreeks en automatisch doorschakelen naar de nooddiensten 100 of 101, die de oproepende lijn en de oproeper direct kunnen identificeren.

In elk geval, ingeval zou worden beslist de hulplijnen de mogelijkheid te bieden de oproepende lijnen direct te identificeren, *is de Commissie van oordeel dat deze diensten niet langer aan*

---

<sup>4</sup> De Commissie betreurt in dit verband dat zij geen details heeft ontvangen met betrekking tot de concrete realiteit en het aantal door de hulplijnen ontvangen oproepen die betrekking hebben op een oproeper in onmiddellijk gevaar, zulks ondanks haar verzoek per brief d.d. 31 oktober 2002.

*het publiek zouden kunnen worden voorgesteld als diensten die de anonimiteit van de oproepers waarborgen.*

De Commissie onderstreept immers dat het ontwerp van koninklijk besluit geen enkele waarborg biedt in verband met het risico dat een *bona fide* oproeper zijn anonimiteit verliest. In het ontwerp wordt aangegeven dat de oproepgegevens zonder onderscheid zouden worden opgeslagen (vanaf het begin is er derhalve verwerking van persoonsgegevens voor alle binnenkomende oproepen), en wordt eraan toegevoegd dat elke nooddienst zou kunnen beslissen te voorzien in een toegang tot de identificatie van de lijn voor alle personeelsleden die de oproepen beantwoorden, dan wel die toegang te beperken tot sommige personen van wie de hoedanigheid en het aantal vooraf zouden zijn bepaald.

Indien het aldus de bedoeling is dat alle oproepgegevens op ongedifferentieerde wijze worden opgeslagen, zou een ernstig debat moeten worden gevoerd over de opdracht van de hulplijnen. Een van de essentiële pijlers van die hulplijnen is thans de gewaarborgde anonimiteit.

### *In verband met de kwaadwillige oproepen*

In maart 2003 is aan de Commissie, op haar verzoek, aanvullende informatie verstrekt. Deze informatie heeft betrekking op het percentage kwaadwillige oproepen, uitsluitend voor twee Nederlandstalige teleonthaaldiensten. Uit de meegedeelde statistieken blijkt dat het percentage kwaadwillige oproepen zou schommelen tussen 10% en 40% van het totale aantal oproepen.

Ondanks het gegeven dat de meegedeelde cijfers onvolledig en variabel zijn, onderkent de Commissie dat de kwaadwillige oproepen voor sommige diensten een probleem kunnen zijn, in het bijzonder voor de vrijwilligers die daarmee worden geconfronteerd.

De Commissie onderstreept evenwel dat reeds drie procedures bestaan op grond waarvan elke persoon die het slachtoffer is van een kwaadwillige oproep respectievelijk het volgende kan verkrijgen:

- de stopzetting van de oproepen (met behulp van de telecommunicatieoperator);<sup>5</sup>
- de verkrijging van het nummer van de oproepende lijn (met behulp van de ombudsman voor telecommunicatie);<sup>6</sup>
- het optreden van justitie (via een klacht).<sup>7</sup>

Deze procedures kunnen worden aangewend teneinde inzonderheid de «recidivisten » te treffen.

De Commissie onderstreept bovendien dat krachtens artikel 125 van de wet van 21 maart 1991 de Koning aan bepaalde nooddiensten de identificatie van de oproepende lijn kan verstrekken *voor noodoproepen*, maar niet voor oproepen van kwaadwillige aard.

Zij kan dan ook de in het ontwerp van koninklijk besluit in verband hiermee aangevoerde verantwoording niet goedkeuren aangezien het ontwerp het wettelijk vastgesteld kader te buiten gaat.

---

<sup>5</sup> Artikel 9, §5, van het koninklijk besluit van 22 juni 1998 tot vaststelling van het bestek van toepassing op de spraaktelefoondienst en de procedure inzake de toekenning van individuele vergunningen.

<sup>6</sup> Artikel 43bis, §2, van voornoemde wet van 21 maart 1991.

<sup>7</sup> Zie artikel 442bis van het Strafwetboek waarin belaging wordt bestraft.

## OM DEZE REDENEN,

brengt de Commissie, gelet op de beschikbare informatie, een ongunstig advies uit, behalve voor de identificatie van de noodoproepen door het antigifcentrum.

De Commissie beveelt in elk geval aan dat wordt onderzocht of het technisch mogelijk is dat de medewerkers van een oproepcentrum, zonder zelf kennis te nemen van de oproepgegevens, de oproeper rechtstreeks en automatisch doorschakelen naar de nooddiensten 100 of 101, die de oproepende lijn en de oproeper direct kunnen identificeren.

Deze oplossing zou het voordeel bieden dat de hulplijnen de oproepgegevens niet systematisch opslaan en zou het derhalve mogelijk maken de anonimiteit van de oproepers te bewaren. De nooddiensten zouden in dit geval over de mogelijkheid beschikken om in uitzonderlijke gevallen op te treden.

Met betrekking tot de noodzaak de kwaadwillige oproepen te bestrijden is de Commissie van oordeel dat de verantwoording ervan het wettelijk vastgesteld kader te buiten gaat en dat de bestaande procedures als toereikend moeten worden beschouwd.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. BARET

(get.) P. THOMAS