

ADVIES Nr 30 / 1998 van 25 september 1998

O. Ref. : 10 / A / 1993 / 077

BETREFT : RIJKSREGISTER

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, inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verslag van de voorzitter,

Brengt uit eigen beweging volgend advies uit :

INLEIDING

Na sinds 1968 buiten elk wettelijk en reglementair kader gefunctioneerd te hebben, werd het Rijksregister wettelijk bekrachtigd door de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (hierna : de wet van 8 augustus 1983).

Dit register heeft als functie de betrekkingen tussen de openbare overheid en de burgers te vergemakkelijken. Daartoe moet het Rijksregister de administraties toestaan om hun gegevensbanken gemakkelijker bij te werken, met name door middel van het Rijksregisternummer, een uniek identificatiemiddel van elk individu (¹).

De wet van 8 augustus 1983 verleent eveneens toegang tot het Rijksregister en staat het gebruik van het Rijksregisternummer toe aan bepaalde beroepen - notarissen en gerechtsdeurwaarders - en aan instellingen die opdrachten van algemeen belang vervullen.

Eerst de Raadgevende Commissie en vervolgens de huidige Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer hebben een advies uitgebracht over ieder voorontwerp van koninklijk besluit dat hetzij toegang tot informatiegegevens uit het Rijksregister verleende aan instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen, hetzij het gebruik van het identificatienummer toestond.

Beide Commissies hebben op restrictieve wijze de mogelijkheid geïnterpreteerd om de toegang tot het Rijksregister uit te breiden tot instellingen die opdrachten van algemeen belang vervullen, en vooral om hun het recht te geven het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken. Als reden werd ingeroepen het vermijden van de banalisering van het gebruik van het Rijksregisternummer dat de koppeling van persoonsgegevensbanken al te zeer zou kunnen vergemakkelijken en zodoende profileringen mogelijk maken, die de doeleinden van elke van deze gegevensbanken te buiten gaan.

Met de inwerkingtreding van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna de wet van 8 december 1992) heeft de huidige Commissie het finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel vervat in artikel 5 van deze wet en de wet van 8 augustus 1983, gelijktijdig moeten toepassen.

De Commissie heeft haar rechtspraak gehandhaafd betreffende het gebruik van het Rijksregisternummer door zich te blijven verzetten tegen het gebruik ervan door andere personen dan deze beoogd in artikel 5, zelfs in het kader van een opdracht van algemeen belang.

Zij is eveneens altijd van mening geweest dat de houder van het nummer niet verplicht kon worden om het te bezorgen.

VASTSTELLINGEN

De Commissie is evenwel tot de overtuiging gekomen dat het huidige systeem van gegevensbescherming waarin de wet van 8 augustus 1983 voorziet, en de daaruit voortvloeiende rechtspraak van de Commissie, die gericht zijn op het beperkend gebruik van het Rijksregisternummer (zie hierna), slechts gedeeltelijk hun doel bereiken, en dit met een verminderde administratieve efficiëntie tot gevolg. Zij kan zich dus terecht bezinnen over een nieuwe filosofie van het Rijksregister, of, precieser, van het Rijksregisternummer dat gebruikt zou kunnen worden als een instrument voor de dialoog tussen de burgers, de bedrijven, de particuliere en openbare instellingen, en de administratie, ook al was dit aanvankelijk niet de bedoeling.

¹ Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, uitgebracht door de heer Tant, Gedr. St., Kamer, 1982-1983, 513/6, p.2.

1. De machtigingen tot toegang of tot gebruik van het Rijksregisternummer komen in ongeveer tweehonderd koninklijke besluiten voor.

Het is moeilijk geworden om te weten wie toegang tot het Rijksregister heeft, wie het nummer ervan mag gebruiken, en voor welk doeleinde. De Commissie acht het wenselijk om het huidige systeem te wijzigen zodat het transparanter wordt en meer bescherming biedt.

2. Bovendien maakt de wet van 8 augustus 1983 in verband met de toegang tot het Rijksregister een onderscheid dat gebaseerd is op de aard van de instellingen, en niet op de nagestreefde doeleinden, door in een verschillende procedure te voorzien naargelang het soort instelling.

Echter, hoewel het Rijksregister werd opgericht voor de openbare administraties, wordt hun toegang tot dat Register niet gewettigd door hun aard, maar wel door hun opdrachten van openbare dienst, en door de aldus verkregen winst inzake efficiëntie en veiligheid op administratief vlak.

De Commissie stelt dientengevolge voor om de organieke criteria van openbare overheid en instellingen van openbaar nut te vervangen door het functioneel criterium van opdrachten van openbare dienst.

Zij merkt bovendien op dat de proportionaliteit tussen het door de toegang tot het Rijksregister verkregen voordeel en het risico op schending van de persoonlijke levenssfeer van de burgers voor alle instellingen op dezelfde wijze onderzocht moet worden, of het nu gaat om openbare overheden of om particuliere of openbare instellingen die opdrachten van algemeen belang vervullen ⁽²⁾.

Het verschil van de vereisten naargelang de aard van de instellingen en de organisaties is dus slechts gerechtvaardigd wanneer het niet door voornoemd functioneel criterium vervangen wordt.

3. Het gebruik van het Rijksregisternummer is onderworpen aan een afzonderlijke machtiging en aan dezelfde (logge) procedure die toegepast wordt wanneer instellingen die opdrachten van algemeen belang vervullen toegang tot het Rijksregister vragen.

De bescherming van het gebruik van het Rijksregisternummer steunt op het feit dat dit nummer de koppeling van persoonsgegevens vergemakkelijkt ⁽³⁾.

De Commissie staat een persoonlijk identificatienummer voor dat naar geen enkel persoonsgegeven, zoals het geslacht of de geboortedatum van het individu, verwijst. Daarentegen meent zij dat het gebruik van een uniek identificatiemiddel slechts de persoonlijke levenssfeer van de burgers dreigt te schenden indien dit middel daadwerkelijk toegang verleent tot diverse informatie opgeslagen in gegevensbanken.

² Volgens de Raad van State legt de eerbiediging van het wettigheidsbeginsel de Regering op om op nauwgezette wijze na te zien of de kennis van elk gegeven opgesomd in artikel 3 van de wet van 8 augustus 1983, onontbeerlijk is voor het uitvoeren van de opdracht van de openbare overheid die toegang tot het Rijksregister vraagt. Hieruit kan men besluiten dat de Koning op basis van het wettigheidsbeginsel (waaraan artikel 5 van de wet van 8 december 1992 het proportionaliteitsbeginsel toevoegde) de toegang tot het Rijksregister zou kunnen, en zelfs moeten, verbieden, niet alleen wanneer de verwerking van persoonsgegevens niet gerechtvaardigd zou zijn door de nagestreefde doeleinden, maar ook wanneer de winst inzake efficiëntie die verkregen werd door de toegang tot het Rijksregister, niet zou opwegen tegen de schending van de persoonlijke levenssfeer, zelfs indien de verwerking van dergelijke gegevens gewettigd zou zijn.

³ Zie daaromtrent de studie van de Raad van Europa, The introduction and use of personal identification numbers: the data protection issues, les éditions du Conseil de l'Europe, 1991.

De Commissie is daarom van mening dat het risico van koppeling een vraagstuk is dat als dusdanig moet geregeld worden en niet door middel van een beperking van het gebruik van het Rijksregisternummer.

WIJZIGINGEN VOORGESTELD DOOR DE COMMISSIE

1. Om te vermijden dat het Rijksregisternummer gebruikt wordt voor gegevenskoppelingen die niet door de wet van 8 augustus 1983 toegestaan worden, stelt de Commissie voor om de wet van 8 augustus 1983 meer te richten op koppelingen van bestanden of gegevens. Daartoe stelt zij voor :

* om een kadaster in te stellen van de koppelingen van bestanden of gegevens die door middel van het Rijksregisternummer gemaakt mogen worden; dit kadaster zou door de Commissie kunnen gehouden worden, parallel aan het register van de geautomatiseerde verwerkingen.

* om op basis van artikel 16, § 3 van de wet van 8 december 1992 en 11 van de wet van 8 augustus 1983 een concretere vorm te geven aan de veiligheidsmaatregelen waaraan de instellingen of organisaties die toegang hebben tot het Rijksregister of het Rijksregisternummer mogen gebruiken zich moeten houden. Aldus zou elke instelling die persoonsgegevens mededeelt of ontvangt door middel van een identificatiemiddel :

- een lijst moeten houden van de gegevensstromen die ontstaan via het identificatiemiddel, en een spoor bewaren van de aldus uitgevoerde overdrachten;
- een veiligheidsconsulent moeten aanwijzen die onder andere zou instaan voor de bescherming van de persoonsgegevens;
- binnen de instelling de personen bij name moeten aanwijzen die, in functie van hun bevoegdheid het identificatiemiddel mogen gebruiken, en hen kennis te geven overeenkomstig artikel 16, § 2 van de wet van 8 december 1992.

2. Rekening houdend met het beperkte gevaar dat het gebruik van het Rijksregisternummer inhoudt, gekoppeld aan de doeltreffendheid van de toegang tot verscheidene gegevensbanken, stelt de Commissie voor om de machtiging tot toegang tot het Rijksregister bij de machtiging tot gebruik van het Rijksregisternummer te voegen. Het recht van toegang tot het Rijksregister voor het uitvoeren van bepaalde opdrachten zou *ipso facto* het recht met zich mee brengen om het Rijksregisternummer te gebruiken voor dezelfde opdrachten. Het omgekeerde zou uiteraard niet het geval zijn, in die zin dat de personen die het Rijksregisternummer in hun betrekkingen met de administratie moeten gebruiken niet *ipso facto* toegang tot het Rijksregister zouden hebben.

3. De doeleinden waarvoor instellingen, organisaties en personen toegang tot het Rijksregister zouden kunnen vragen (bij de instantie beoogd in punt 4) en waarvoor zij het recht zouden hebben om het Rijksregisternummer te gebruiken, zouden deze zijn die slaan op de uitvoering van opdrachten van openbare dienst of algemeen belang.

Deze twee categorieën van doeleinden komen reeds voor in de wet van 8 augustus 1983.

Daarnaast zouden alle werkgevers in de openbare of particuliere sector voor het uitvoeren van hun wettelijke verplichtingen het Rijksregisternummer mogen gebruiken in hun betrekkingen met instellingen, organisaties en personen die zelf gemachtigd zijn om dit nummer te gebruiken. De uitvoering van die verplichtingen rechtvaardigt in de optiek van de Commissie evenwel niet dat de werkgevers toegang kunnen hebben tot het Rijksregister.

4. Voor wat de controle van de proportionaliteit betreft tussen enerzijds het voordeel dat de toegang tot het Rijksregister en het gebruik van het Rijksregisternummer oplevert, en anderzijds de bescherming van de gegevens, zouden alle verzoeken tot toegang tot het Rijksregister en tot gebruik van het Rijksregisternummer op voet van gelijkheid geplaatst worden. Deze gelijkheid zou formeel tot uiting moeten komen in de instelling van een identieke aanvraagprocedure, wat ook de aard van de instelling of de organisatie moge zijn.

Hiertoe stelt de Commissie voor om de aanvragen tot toegang tot het Rijksregister en tot gebruik van het Rijksregisternummer te onderwerpen aan een machtigingscomité. Ofschoon de Commissie heden de bevoegdheid niet heeft om machtigingen te verlenen, wenst zij te onderstrepen dat zij ter beschikking staat van de wetgever indien deze laatste aan haar zou denken voor het uitvoeren van deze opdracht. Andere formules zijn mogelijk, zoals een *ad hoc*-comité waar de Commissie in vertegenwoordigd zou kunnen zijn. Dit machtigingscomité zou :

- onderzoeken of de ingeroepen opdracht wel degelijk een opdracht van openbare dienst of algemeen belang is;
- nagaan of de gevraagde informatiegegevens ter zake dienend, toereikend en niet overmatig zijn om het nagestreefde doel te bereiken;
- de voorwaarden beoordelen die de aanvrager biedt inzake vertrouwelijkheid en veiligheid; hiertoe zou een standaardformulier opgesteld kunnen worden.

Zij zou eveneens voor ieder geval bepalen welke koppelingen van bestanden en uitwisselingen van gegevens op basis van het Rijksregisternummer toegestaan zijn.

Men zou haar eveneens de mogelijkheid toekennen om *a priori* de voorwaarden vast te stellen waaronder instellingen, organisaties en personen die dezelfde opdracht van openbare dienst of algemeen belang vervullen, toegang zouden kunnen hebben tot bepaalde gegevens van het Rijksregister.

Zij zou bijzonder waakzaam moeten zijn wat betreft entiteiten die tegelijk opdrachten van openbare dienst of openbaar belang en andere activiteiten van bijvoorbeeld commerciële aard vervullen. Specifieke waarborgen zouden moeten geboden worden om te verzekeren dat deze entiteiten geen toegang kunnen hebben tot het Rijksregister en geen gebruik kunnen maken van het Rijksregisternummer voor andere doeleinden dan hun opdrachten van openbare dienst of algemeen belang.

De Commissie stelt evenwel voor dat de notarissen, de gerechtsdeurwaarders en, in het algemeen, de leden van beroepen waarvoor er een orde of een instantie met disciplinaire bevoegdheid bestaat, slechts toegang tot het Rijksregister zouden mogen hebben indien deze instantie als tussenpersoon optreedt. Men zou aan deze laatste de reden van de raadpleging kunnen medelen, wat een eerste filter tegen misbruik vormt.

5. De verwerkingen waarvoor het gebruik van het Rijksregisternummer toegelaten zou zijn, en die regelmatig herhaald worden in de koninklijke besluiten ter toepassing van de wet van 8 augustus 1983, zouden in een normatieve tekst vastgelegd kunnen worden in plaats van in elke beslissing van voornoemd machtigingscomité hernomen te worden. Het betreft :

- het intern gebruik voor de houder van het bestand;
- de raadpleging van het Rijksregister;
- de uitwisseling van persoonsgegevens met andere instellingen en organisaties die gemachtigd zijn om het Rijksregisternummer te gebruiken.

Het spreekt vanzelf dat de gegevens uitgewisseld worden op basis van de kleinste gemene deler: elke instelling mag van de andere slechts gegevens krijgen die zij gemachtigd zou zijn van het Rijksregister te verkrijgen.

OM DEZE REDENEN,

stelt de Commissie het Parlement voor om de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen aan te passen in het licht van voorliggende bemerkingen.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.)M.-H. BOULANGER

(get.) P. THOMAS