

O. ref. : 10 / A / 95 / 027

BETREFT : Ontwerp van koninklijk besluit waarbij aan de Afdeling Tewerkstelling en de Afdeling kleine en middelgrote Ondernemingen van de Algemene Directie Economie en Tewerkstelling van het Ministerie van het Waalse Gewest toegang wordt verleend tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen en waarbij zij gemachtigd worden tot het gebruiken van het identificatienummer.

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 de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, inzonderheid artikel 5, gewijzigd bij de wetten van 19 juli 1991, 8 december 1992, 24 mei 1994, 21 december 1994 en 30 maart 1995, en artikel 8, gewijzigd bij de wet van 15 januari 1990;

Gelet op de adviesaanvraag van de Minister van Binnenlandse Zaken van 21 oktober 1995, op de Commissie ontvangen op 23 oktober 1995;

Gelet op het verslag van de Heer J. BERLEUR,

Brengt op 22 december 1995 het volgende advies uit :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN :

Artikel 6, 1, IX, 3°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 vertrouwd aan de Gewesten het vervullen van de taken toe die verband houden met de toekenning en de intrekking van de arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor werknemers van vreemde nationaliteit. Deze taken worden uitgevoerd krachtens het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit, het koninklijk besluit van 6 november 1967 en het ministerieel besluit van 15 juli 1969 betreffende de voorwaarden van toekenning van de arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor werknemers van vreemde nationaliteit en het ministerieel besluit van 19 december 1967 betreffende de modaliteiten van indiening en aflevering van de aanvragen tot arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor dezelfde werknemers. De Afdeling Tewerkstelling van het Ministerie van het Waalse Gewest is belast met het vervullen van deze taken.

De Afdeling kleine en middelgrote Ondernemingen van hetzelfde Ministerie van het Waalse Gewest werd belast met de uitvoering van de taken van administratief beheer van de hulp die wordt toegekend krachtens de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, gewijzigd door het decreet van 25 juni 1992.

II. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG :

Het huidig ontwerp van besluit beoogt de Afdeling Tewerkstelling en de Afdeling kleine en middelgrote Ondernemingen van de Algemene Directie Economie en Tewerkstelling van het Ministerie van het Waalse Gewest toegang te verlenen tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen en te machtigen tot het gebruiken van het identificatienummer.

De artikelen 1 en 3 preciseren de hoedanigheid van de personen die gemachtigd zijn tot de toegang en het gebruik van deze informatiegegevens en het identificatienummer, alsook de doeleinden waarvoor deze toegang en dit gebruik vereist zijn. De artikelen 2 en 4 verduidelijken het begrip "derden" bij de uitvoering van de taken. Artikel 5 vermeldt enkele slotbepalingen.

III. WETTELIJKE BASIS :

De wet van 8 augustus 1983, en inzonderheid de artikelen 5 en 8, tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, gewijzigd bij de wetten van 15 januari 1990, 19 juli 1991, 8 december 1992, 24 mei 1994, 21 december 1994 en 30 maart 1995, vormt de wettelijke basis van het huidig ontwerp van besluit.

De Afdeling Tewerkstelling en de Afdeling kleine en middelgrote Ondernemingen van de Algemene Directie Economie en Tewerkstelling van het Ministerie van het Waalse Gewest zijn ongetwijfeld openbare overheden in de zin van artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983.

De wet van 8 december 1992 laat echter de verwerking van persoonsgegevens slechts toe voor "duidelijk omschreven en wettige doeleinden" en preciseert dat de gegevens "toereikend, ter zake dienend en niet overmatig (dienen) te zijn, uitgaande van die doeleinden". De Europese Richtlijn drukt dezelfde principes uit (artikel 6, Richtlijn 95/46/EC, P.B., nr. L/281).

IV. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP VAN KONINKLIJK BESLUIT VANUIT HET STANDPUNT VAN DE DOELEINDEN EN DE GEGEVENS DIE TOEREIKEND, TER ZAKE DIENEND EN NIET OVERMATIG ZIJN IN DE MACHTIGING TOT TOEGANG.

Hoewel de Commissie zich, volgens de wet van 8 augustus 1983, niet heeft uit te spreken over de machtiging tot toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen door de openbare overheden in de zin van artikel 5, kent de wet van 8 december 1992, in artikel 29, 1, haar een rol toe aangaande "iedere aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van de grondbeginselen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer."

Artikel 1 van het huidig ontwerp van besluit verduidelijkt de doeleinden waarvoor de Afdeling Tewerkstelling en de Afdeling kleine en middelgrote Ondernemingen van de Algemene Directie Economie en Tewerkstelling van het Ministerie van het Waalse Gewest gemachtigd zijn om toegang te hebben tot de informatiegegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, 1° tot 9° inbegrepen, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen : voor de Afdeling Tewerkstelling, betreft het de "... taken die zijn verbonden met de toekenning en de intrekking van de arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor werknemers van vreemde nationaliteit,..."; voor de Afdeling kleine en middelgrote Ondernemingen van de Algemene Directie Economie en Tewerkstelling, betreft het de "...taken die verbonden zijn met het administratief beheer van de hulp die wordt toegekend krachtens de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering,..." Het huidig ontwerp van besluit machtigt de Afdeling Tewerkstelling eveneens tot toegang tot de informatiegegevens van artikel 3, tweede lid van de wet van 8 augustus 1983, voor dezelfde doeleinden als die hierboven vermeld.

Een nauwgezet onderzoek van de wettelijke bepalingen, die overigens worden herhaald in het verslag aan de Koning bij het huidig ontwerp van besluit, laat enige twijfel inzake toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. Het komt er, in feite, op aan te weten of de taken in kwestie de toegang vereisen tot alle gegevens vermeld in artikel 3, eerste lid van de wet van 8 augustus 1983 - en, voor de Afdeling Tewerkstelling, die gegevens die vermeld zijn in het tweede lid van hetzelfde artikel.

Het verslag aan de Koning specificceert, voor de twee Afdelingen, dat de gegevens 1° tot 6° van artikel 3, eerste lid van de wet van 8 augustus 1983 onontbeerlijk zijn. De vermelde redenen verschillen voor de gegevens 7° tot 9° van hetzelfde artikel 3, eerste lid - en a fortiori van artikel 3, tweede lid.

In het geval van de Afdeling Tewerkstelling, preciseert het verslag aan de Koning dat het gegeven 7° (het beroep) noodzakelijk is om het type van arbeidskaarten A, B of C te bepalen. De toegang tot de gegevens 8° tot 9° (burgerlijke staat en samenstelling van het gezin) lijkt slechts volkomen gerechtvaardigd in het geval van kaart B "...wanneer het om inwonende dienstboden en dienstmeiden gaat, op voorwaarde dat zij ongehuwd, [weduwe of gescheiden] zijn, zonder kind ten laste of, indien zij gehuwd zijn, geen kind ten laste hebben..." Een andere als regel geldende beschikking preciseert eveneens, nog altijd in het geval van kaart B, dat de geldigheidsduur op 24 maanden gebracht kan worden "wanneer het om werknemers gaat die na één jaar arbeid in dezelfde sector blijven en wier echtgenoot of wettige, natuurlijke of aangenomen kinderen samen met hen in het land gevestigd zijn..."

De Commissie is van oordeel dat, zelfs indien de toegang tot het gegeven 7° redelijkerwijs gerechtvaardigd kan worden, het proportionaliteitsbeginsel inhoudt dat de toegang tot de gegevens 8° en 9° niet moet worden uitgebreid tot iedereen, maar voorbehouden moet blijven tot de noodwendigheden vermeld door de wet. Het verslag aan de Koning preciseert daarbij zelfs : *"Het spreekt overigens voor zich dat de Afdeling Tewerkstelling zowel de geest als de letter van artikel 5 van de wet van 8 december 1992 bedoeld in de aanhef zal respecteren (...) en dat de personeelsleden (...) slechts toegang tot de opeenvolgende bijwerkingen van de gegevens van het Rijksregister zullen hebben binnen de perken van de noodwendigheden die voortvloeien uit de opdrachten waarmee zij belast zijn"*. De Commissie is van oordeel dat het beter zou zijn dit te vermelden en dat het aangewezen zou zijn om artikel 1 van het huidig ontwerp van besluit te verduidelijken rekening houdende met het proportionaliteitsbeginsel.

Eveneens rechtvaardigt het verslag aan de Koning, waar het de machtiging tot toegang aan de Afdeling kleine en middelgrote Ondernemingen van de Algemene Directie Economie en Tewerkstelling tot de gegevens 7° tot 9° van artikel 3, eerste lid van de wet van 8 augustus 1983 betreft, wanneer een geschillendossier betreffende het recupereren van investeringstegemoetkomingen en tewerkstellingspremies die aan kleine en middelgrote ondernemingen zijn toegekend, wordt toegezonden "...aan de Algemene Ontvanger die belast is met de invorderingsprocedure...", en dit om de belastingsmogelijkheden van de schuldenaars te kunnen evalueren. Hier bepaalt het proportionaliteitsbeginsel eveneens dat er geen reden toe is om de toegang te verlenen tot alle gegevens en voor alle personen, maar enkel tot die gegevens waarvoor de vermelde procedure loopt.

Men kan, in beide gevallen, vaststellen dat de toegang tot alle gegevens van artikel 3, eerste lid - en ook het tweede lid - van de wet van 8 augustus 1983 slechts noodzakelijk is in voormelde beperkte gevallen. De Commissie wenst dat deze preciseringen worden aangebracht.

Maar misschien zou het eenvoudiger geweest zijn indien de overheid die het verzoek indient twee verschillende ontwerpen van koninklijke besluiten had voorgelegd die, zoals men heeft kunnen vaststellen, duidelijk heterogeen zijn. De samensmelting in één ontwerp van besluit scheidt moeilijkheden en verwarring.

Tenslotte, nog altijd waar het de machtiging tot toegang betreft, preciseert het huidig ontwerp, in artikel 2, tweede lid, 2° dat bij uitwisseling van de gegevens waartoe de vermelde overheden toegang hebben, "...de openbare overheden en instellingen die krachtens artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 zijn aangewezen..." niet als derden worden beschouwd. Het verslag aan de Koning wil echter preciseren dat deze andere openbare overheden of instellingen zelf "door een uitdrukkelijke reglementaire bepaling, de toegang tot deze in het Rijksregister geregistreerde informatiegegevens..." hebben verkregen. De Commissie begrijpt niet waarom deze bepaling niet terug te vinden is in artikel 2 van het huidig ontwerp.

V. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP VAN KONINKLIJK BESLUIT VANUIT HET STANDPUNT VAN DE DOELEINDEN VOOR HET GEBRUIK VAN HET IDENTIFICATIENUMMER VAN HET RIJKSREGISTER VAN DE NATUURLIJKE PERSONEN :

De doeleinden betreffende het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen zijn, voor de twee betrokken Afdelingen, worden vermeld in artikel 4, eerste lid van het huidig ontwerp van besluit: "*...voor doeleinden van intern beheer, slechts (...) als identificatiemiddel in de dossiers, bestanden en repertoria die door de betrokken diensten worden bijgehouden met het oog op het vervullen van de taken bedoeld in artikel 1, 1° en 2°*". Deze vermelding is betrekkelijk klassiek.

In het verslag aan de Koning worden deze doeleinden in verschillende termen afhankelijk van de Afdeling gepreciseerd.

In het geval van de Afdeling Tewerkstelling, "*...(zal) het gebruik van het identificatienummer nuttig zijn voor de uitwisseling van informatie met diensten en instellingen die zelf ook toegang tot de informatiegegevens van het Rijksregister hebben verkregen en gemachtigd werden om het identificatienummer te gebruiken, namelijk de gemeentebesturen, de Dienst Vreemdelingenzaken en de Rijkswacht*". De wettelijke basis van deze mogelijke uitwisselingen lijkt goed opgemaakt.

Zie, wat dit betreft :

- ▶ koninklijk besluit van 22 oktober 1984 waarbij de Dienst Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie gemachtigd wordt het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, (B.S. 8.11.1984, pp. 14607-14610);
- ▶ koninklijk besluit van 30 augustus 1985 waarbij de gemeentelijke administraties gemachtigd worden om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, (B.S. 17.09.1985, pp. 13283-13286);
- ▶ koninklijk besluit van 14 juli 1986 betreffende de mededeling, door de gemeenten, van bepaalde inlichtingen over de vreemdelingen, aan de Dienst Vreemdelingenzaken, (B.S. 07.08.1986, p. 10984);
- ▶ koninklijk besluit van 11 mei 1987 betreffende de mededeling, door de gemeenten, van inlichtingen aan de Dienst Vreemdelingenzaken, door toedoen van het Rijksregister van de natuurlijke personen, (B.S. 24.10.1987, p. 15537);
Deze laatste twee koninklijke besluiten werden gewijzigd bij het koninklijk besluit van 13 juli 1992, (B.S. 15.07.1992, p.16229);
- ▶ koninklijk besluit van 10 april 1995 waarbij aan de rijkswacht toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen (B.S. 13.05.1995, pp. 12832-12838), dat het koninklijk besluit van 19 september 1986 opheft (M.B. 5.11.1986, pp. 15093-15094);
- ▶ koninklijk besluit van 10 april 1995 waarbij de rijksmacht gemachtigd wordt om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken (B.S. 13.05.1995, pp.12823-12832).
- ▶ enz...

Een aantal van deze besluiten werd gepubliceerd samen met het advies van de Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De Commissie is van oordeel dat, in het geval van de Afdeling Tewerkstelling, de machtiging tot gebruik van het identificatienummer toegekend kan worden, volgens de bewoordingen die opgenomen zijn in het huidig ontwerp van besluit in artikel 3, met de verduidelijkingen die opgenomen zijn in artikel 4, tweede lid, wat betreft het begrip "derden" in het kader van dit gebruik van het identificatienummer.

In het geval van de Afdeling kleine en middelgrote Ondernemingen van de Algemene Directie Economie en Tewerkstelling, houdt het verslag aan de Koning een andere argumentatie in : "..., *het gebruik van het identificatienummer (zal) nuttig zijn voor het uitwisselen van informatie met de Algemene Ontvanger, de gerechtsdeurwaarders en de raadsmanen die worden aangewezen in de fase van gerechtelijke vervolgingen van de schuldenaars die in gebreke blijven*".

Hier is de wettelijke basis minder duidelijk. De "raadsmanen" zouden kunnen toegang verkrijgen tot de informatiegegevens van het Rijksregister, via de Belgische Nationale Orde van Advokaten (artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983, gewijzigd bij de wet van 30.03.1995, B.S. 13.04.1995, p. 9380), maar die Orde heeft nog geen machtiging verkregen voor de toegang en het gebruik van dat nummer van het Rijksregister. De gerechtsdeurwaarders zijn gemachtigd om toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister (koninklijk besluit van 16 mei 1986 waarbij aan de gerechtsdeurwaarders toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, B.S. 19.06.1986, p. 9070), maar er is geen wettelijke bepaling die hen toelaat het identificatienummer te gebruiken. De Algemene Ontvanger, is, wat hem betreft, gemachtigd tot de toegang tot de informatiegegevens en tot het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen (artikel 1, 2°, b, van het koninklijk besluit van 4 mei 1992 waarbij aan sommige overheden van het Ministerie van het Waalse Gewest toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, B.S. 28.07.1992, p. 16954; artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 30 september 1992 tot machtiging van bepaalde overheden van het Ministerie van het Waalse Gewest tot het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen, B.S. 02.12.1992, p. 25043).

De Commissie -die er geen bezwaar tegen heeft dat het beginsel van het gebruik van het identificatienummer door de Afdeling kleine en middelgrote Ondernemingen van de Algemene Directie Economie en Tewerkstelling, toegelaten zou kunnen worden indien men zich aan de bewoordingen van de artikelen 3 en 4 van het huidig ontwerp zou houden- kan de interpretatie volgens het verslag aan de Koning echter niet aanvaarden. Het valt evenwel te vrezen dat de wettelijke beperkingen of de doeleinden zelf die worden aangegeven om het verzoek tot gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister te rechtvaardigen, het door het ontwerp van besluit beoogde dispositief nietig maken. Aangezien er geen duidelijkheid bestaat omtrent dit punt, spreekt de Commissie zich hier niet over uit.

Hier blijkt nogmaals dat een onderscheid tussen de twee verschillende besluiten noodzakelijk is.

VI. AANWIJZING VAN DE PERSONEN DIE GEMACHTIGD ZIJN TOT DE TOEGANG TOT DE INFORMATIEGEGEVENS EN TOT HET GEBRUIK VAN HET IDENTIFICATIENUMMER VAN HET RIJKSREGISTER :

Artikel 1 van het huidig ontwerp van koninklijk besluit behoudt het recht tot toegang tot de informatiegegevens en het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister voor aan :

- 1° "de Waalse Regering"
- 2° "de Secretaris-generaal van het Ministerie van het Waalse Gewest"
- 3° "de ambtenaren van hetzelfde Ministerie, op voorwaarde dat zij bekleed zijn met een graad die ten minste gelijkwaardig is aan een graad van niveau 1 van het Rijkspersoneel, die op grond van hun ambt en binnen de perken van hun respectieve bevoegdheden daartoe schriftelijk bij naam zijn aangewezen door de Waalse Regering of door de Secretaris-generaal..."

De beperking van het aantal personen die gemachtigd zijn tot de toegang tot de informatiegegevens en het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister, zoals verduidelijkt in dit artikel 1, moet worden goedgekeurd. Deze beperking komt tegemoet aan de bezorgdheid, die de Commissie al meermaals geuit heeft, om de risico's van bekendmaking van de gegevens en de banalisering van het identificatienummer van het Rijksregister te beperken. De Commissie zou echter liever zien dat het 1°) gewijzigd zou worden en beperkt tot de Minister die bevoegd is voor de betreffende zaken.

De Commissie herinnert eraan dat, in zoverre het ontwerp van koninklijk besluit de toegang en het gebruik van het identificatienummer slechts toestaat aan de personen expliciet vermeld in artikel 1, enkel die personen de toegang zullen ontvangen. Zij zullen die machtigingen niet kunnen overdragen aan andere ambtenaren.

Het zou wenselijk zijn dit systeem dat o.a. gebaseerd is op graden, te vervangen door een systeem van aanwijzingen gebaseerd op de werkelijke functie die de ambtenaar binnen de betreffende Afdelingen uitoefent, wat wellicht beter zou beantwoorden aan de administratieve praktijk.

Het verslag aan de Koning preciseert verder nog : *"...(er dient op) gewezen te worden dat het recht op toegang zal worden georganiseerd binnen de perken van de hierboven beschreven specifieke behoeften en opdrachten en met inachtneming van de regelen inzake bescherming van de gegevens die zijn voorgeschreven bij artikel 11 van de voormelde wet van 8 augustus 1983"*. De Commissie verbaast zich erover dat deze maatregel zich niet uitbreidt tot het gebruik van het identificatienummer en hij bovendien enkel duidelijk lijkt voor de Afdeling kleine en middelgrote Ondernemingen. De Commissie wenst dat de regels, namelijk die van bescherming en van veiligheid, op iedereen van toepassing zouden zijn.

De Commissie wenst dat de toekomstige gebruikers van het Rijksregister een document ondertekenen waarin op hun verplichting wordt gewezen om de veiligheid en de vertrouwelijkheid te waarborgen.

Tenslotte, stelt de Commissie met tevredenheid vast dat "de lijst van de overeenkomstig de artikelen 1 en 3 aangewezen ambtenaren, met vermelding van hun graad en hun ambt, wordt jaarlijks opgemaakt en volgens dezelfde periodiciteit aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toegestuurd" (artikel 5 van het huidig ontwerp).

OM DEZE REDENEN,

Aangezien zij zich duidelijk terughoudend opstelt tegenover het feit dat de aanvragen tot toegang en machtiging tot gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister voor Afdelingen waarvan de taken volledig heterogeen worden verwerkt in één enkel besluit, gelet op de noodzaak om bepaalde artikelen te verduidelijken in functie van de aangebrachte opmerkingen in verband met de finaliteits- en proportionaliteitsbeginselen, in het bijzonder voor het deel van het ontwerp van besluit betreffende de Afdeling kleine en middelgrote Ondernemingen,

Brengt de Commissie een ongunstig advies uit.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. PAUL.

(get.) P. THOMAS.