

ADVIES Nr 37 / 2001 van 08 oktober 2001

O. Ref. : 10 / IP / 2001 / 306 / 021

BETREFT : Advies uit eigen beweging betreffende de socio-economische enquête 2001.

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 op 8 oktober uit eigen beweging het volgende advies uit :

INLEIDING :

De Commissie wenst haar officieel standpunt kenbaar te maken ten aanzien van de algemene socio-economische enquête die het NIS onder de voogdij van het Ministerie van Economische Zaken onder de Belgische bevolking heeft georganiseerd. Zij begrijpt goed de gegrondheid van een dergelijke enquête en de troeven ervan om een stedelijk beleid, een mobiliteits-, een woon- of gezondheidsbeleid te bepalen. Het is dus niet de bedoeling een politieke keuze in vraag te stellen, maar wel erover te waken dat de fundamentele rechten van de Belgische bevolking niet in het gedrang komen naar aanleiding van een statistische enquête.

De Commissie wenst een antwoord te geven op de vele reacties van de bevolking op deze enquête.

1. TOEPASSING VAN DE WET VAN 1992 :

Vooreerst dient erop te worden gewezen dat de gegevens die in het kader van deze enquête verzameld worden, persoonsgegevens⁽¹⁾ blijven in de zin van artikel 1, § 1 van de WVP⁽²⁾, zelfs na het scheiden van de persoonlijke gegevens en de inhoud van het formulier en na het fysiek vernietigen van de persoonlijke gegevens en de concordantietabel. De aard van enkele vragen en de toetsing van de verkregen gegevens maken het immers mogelijk de personen⁽³⁾ gemakkelijk te heridentificeren. De Commissie herinnert hierbij aan de heel strikte eisen van de wet over de anonimisering van gegevens. De verwerking dient dus te voldoen aan de eisen van de WVP, zowel tijdens de voorbereiding van de enquête, tijdens de controle op de kwaliteit van de gestelde vragen als tijdens het verzamelen en verwerken van de antwoorden op de vragen.

De Commissie herinnert eraan dat de WVP van toepassing is en is van oordeel dat artikel 2 bis van de wet betreffende de openbare statistiek van 4 juli 1962 (hierna de Statistiekwet) overeenkomstig de Europese wetgeving dient te worden geïnterpreteerd. Artikel 2 bis van de Statistiekwet stelt immers :

"De gegevens die het Nationaal Instituut voor de Statistiek in zijn bezit heeft voor zuiver statistische doeleinden, hetzij rechtstreeks ingezameld bij de aangevers krachtens de artikelen 1 [met het oog op statistisch onderzoek betreffende de demografische, economische en sociale toestand van het land], 5, 9 [met het oog op de algemene volkstellingen], 10 en 12 van deze wet, hetzij onrechtstreeks uit administratieve bestanden krachtens artikel 24 bis, worden geregeld en beschermd door deze wet, ongeacht alle andersluidende wettelijke bepalingen."

¹ Een persoonsgegeven is iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van één of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, economische, culturele of sociale identiteit. Opdat een persoon identificeerbaar zou zijn, moet men het geheel der middelen in overweging nemen die de verantwoordelijke voor de verwerking of een andere persoon op een redelijke wijze in werking kan stellen om deze persoon te identificeren.

² Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer (B.S. van 18.03.1993), zoals gewijzigd door de wet van 11 december 1998 (B.S. van 03.02.1999)

³ Precieze identificatie van de werkplaats; Rijksregisternummer van de leden van het huishouden.

Rekening houdend met de voorrang van het Europees recht op het nationale recht⁽⁴⁾, alsook met de voorrang van de recentere wetgeving op de oudere, is het evident dat de WVP van toepassing is op persoonsgegevens, zelfs indien zij voor statistische doeleinden worden verwerkt.

De Commissie is van oordeel dat artikel 2 bis van de Statistiekwet zo dient te worden geïnterpreteerd dat, hoewel de Statistiekwet van toepassing is « ongeacht alle andersluidende wettelijke bepalingen », de wet van 1992 geen tegengestelde, maar wel complementaire bepalingen bevat, die ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer beogen. Deze interpretatie, die conform de Europese richtlijn is, maakt het mogelijk beide wetgevingen op een complementaire wijze toe te passen opdat de persoonsgegevens tenminste de door de Europese richtlijn opgelegde bescherming zouden genieten.

2. VERZUIM VAN RAADPLEGING VAN DE COMMISSIE :

De Commissie werd niet geraadpleegd tijdens de voorbereiding van deze enquête; de tekst van het koninklijk besluit van 1 oktober 2001 tot organisatie van de algemene socio-economische enquête van het jaar 2001 werd haar niet voorgelegd. In casu klopt het dat het wettelijk niet vereist was de Commissie hierover te raadplegen; nochtans had de Commissie dankzij haar ervaring nuttige adviezen kunnen verlenen op het vlak van de naleving van de persoonlijke levenssfeer (veiligheidsmaatregelen, anonimisering van de gegevens, relevantie en toereikend karakter van diezelfde gegevens,...). Daarenboven werd de niet-raadpleging van de Commissie door een deel van de publieke opinie als negatief ervaren.

3. HET ONTBREKEN VAN EEN KONINKLIJK UITVOERINGSBESLUIT VAN DE STATISTIEKWET OP HET OGENBLIK VAN HET VERSTUREN VAN DE FORMULIEREN NAAR DE BEVOLKING :

De Statistiekwet bepaalt in artikel 1 dat « de Koning kan doen overgaan tot statistische onderzoeken betreffende de demografische, economische en sociale toestand van het land ». Het koninklijk uitvoeringsbesluit werd niet gepubliceerd vóór het versturen van de formulieren naar de bevolking : dit ontnemt de enquête haar noodzakelijke reglementaire basis, zolang dit besluit niet in werking is getreden.

4. DOELEINDE VAN DE VERWERKING :

Het door de Statistiekwet bepaalde doeleinde is heel vaag en algemeen terwijl de WVP in artikel 4 voorziet dat de doeleinden van een verwerking welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd dienen te zijn. Het koninklijk besluit van 1 oktober 2001 brengt hieraan geen enkele precisering.

⁴ De Commissie herinnert in dit opzicht aan de toepassing van artikel 226 van het verdrag van de Europese Unie, dat de Commissie toelaat een « met redenen omkleed advies » te verlenen ten opzichte van iedere lidstaat die zou verzuimen de verplichtingen die voor hem uit het verdrag voortvloeien, na te leven (in casu de omzetting van de richtlijn 95 / 46 / EG). Indien België de niet-toepasbaarheid van de WVP op de openbare statistiek zou inroepen, zouden wij ons ongetwijfeld in een situatie bevinden waarin artikel 226 van het verdrag van de Europese Unie zou kunnen worden ingeroepen.

De Commissie is van oordeel dat, zowel met betrekking tot de enquête in het algemeen als ten opzichte van de vragen zelf, het doeleinde veel preciezer zou moeten worden omschreven. Het is dus aan te bevelen één doeleinde per vraag of per groep vragen te definiëren.

5. GESTELDE VRAGEN :

De Commissie herinnert eraan dat de relevantie van de gestelde vragen dient te worden beschouwd in het licht van het nagestreefde doeleinde. Dit is problematisch, gezien het vage karakter van het aangekondigde doeleinde. Sommige vragen veroorzaken grote ongerustheid bij de bevolking. Onder de vele klachten bij of vragen aan de Commissie had een belangrijk deel betrekking op de volgende vragen :

- het precieze adres van de werkplaats of de plaats waar men opleiding volgt;
- de naam van het bedrijf, de administratie of de instelling die de persoon leidt of waar hij in dienst is;
- het adres van de woning vanwaar een persoon vertrekt om naar zijn werkplaats te gaan wanneer dit niet de officiële woonplaats of woning is.

Deze gegevens lijken inderdaad op het eerste gezicht niet verenigbaar met het gebruik van statistische, met andere woorden, anonieme gegevens : de antwoorden vergemakkelijken zeer zeker de identificatie van de respondenten, en vormen dus een ernstige inmenging in hun persoonlijke levenssfeer. Voor zover het NIS beweert enkel anonieme gegevens nodig te hebben voor het opmaken van statistieken, meent de Commissie dat het gebruik van gegevens waardoor gemakkelijke heridentificatie van personen mogelijk wordt, als overmatig kan worden beschouwd. Het is in ieder geval jammer dat het doeleinde van de vragen niet duidelijker werd toegelicht om argwaan onder de bevolking te voorkomen.

De Commissie stelt zich meer specifiek vragen bij de noodzaak het juiste adres en vooral de naam van de werkgever te kennen. Hoewel het bijvoorbeeld begrijpelijk is dat het (min of meer precieze) adres van de personen en hun werkgever noodzakelijk is met het oog op het uitwerken van statistieken op het vlak van mobiliteit, is het niet duidelijk waarom de naam van de werkgever daartoe noodzakelijk zou zijn.

Betreffende de precieze adressen van de woning en van de plaats vanwaar een persoon vertrekt om naar zijn werkplaats te gaan, is het heel belangrijk dat deze informatiegegevens tijdens de codering van de antwoorden in statistische sectoren worden omgezet en dat er geen enkele verwijzing meer is naar het precieze adres zoals de betrokken persoon dit heeft aangeduid.

6. DE GEGEVENS BETREFFENDE DE GEZONDHEID :

Sommige vragen betreffen gezondheidsgegevens (cf. vraag 2, 3a, 3b, 3c). De wettelijke basis van een dergelijke verwerking lijkt enigszins onduidelijk hoewel zij vereist is krachtens artikel 7 van de WVP. Indien de wettelijke basis artikel 7, § 2 d) van de WVP is (waarin bepaald wordt dat « *het verbod om de [gegevens betreffende de gezondheid] te verwerken, niet van toepassing is wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de bevordering en de bescherming van de volksgezondheid met inbegrip van bevolkingsonderzoek* »), dient het NIS alle door de WVP gestelde voorwaarden en het koninklijk uitvoeringsbesluit van deze wet na te leven. De Commissie herinnert er in het bijzonder aan dat een dergelijke verwerking enkel onder de verantwoordelijkheid van een beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg kan worden verricht.

In verband met de vragen betreffende de gezondheid benadrukt de Commissie dat hier nog meer dan bij andere vragen, de informatie naar de burger toe over de doeleinden ervan nog veel vollediger had moeten zijn, gezien dergelijke vragen als heel indringend worden ervaren.

7. INFORMATIE :

Volgens artikel 9 van de WVP moet de verantwoordelijke voor de verwerking aan de betrokkene heel wat essentiële informatie verstrekken, met name :

- de naam en het adres van de verantwoordelijke voor de verwerking;
- de doeleinden van de verwerking;
- het bestaan van een recht op toegang en verbetering van hem betreffende persoonsgegevens (...).

De Commissie merkt op dat de informatie over de doeleinden van de verwerking heel wat leemten vertoont en de burger niet in staat stelt een idee te hebben van wat er zal gebeuren met de gegevens die hij verstrekt.

Niet alleen is de kennisgeving verplicht krachtens de wet, maar de Commissie benadrukt nogmaals dat het verzuim van kennisgeving ongerustheid veroorzaakt bij de betrokken personen.

8. BETREFFENDE DE VEILIGHEIDSMATREGELEN :

De Europese richtlijn en de WVP verplichten tot het nemen van maatregelen die ertoe strekken de veiligheid van de verwerkte gegevens te garanderen. Het koninklijk besluit van 1 oktober 2001 dat op 5 oktober 2001 werd gepubliceerd, vermeldt nergens het nemen van dergelijke maatregelen. Er bestaat geen enkele schriftelijke en voor de burger toegankelijke beschrijving van de maatregelen die men zal nemen om de veiligheid van de gegevens (codering, anonimisering, fysieke veiligheid,...) te garanderen.

Gelet op de omvang van de behandelde werkgebieden en gelet op het verhoogde risico op de schending van de persoonlijke levenssfeer, ware het beter geweest indien de vragenlijst slechts één identificatienummer had vermeld en een concordantietabel tussen dit nummer en de persoonlijke gegevens van de betrokken persoon gescheiden was gehouden. Uit deze tabel hadden de persoonlijke gegevens van de personen die hun formulier terugsturen, één voor één moeten worden verwijderd zodat enkel de personen die de vragenlijst nog niet hebben ingevuld en die nog een aanmaning moeten ontvangen, ingeschreven blijven tot zij zich van hun verplichting hebben gekweten (als er tenminste een verplichting is...).

In de praktijk worden de persoonlijke gegevens van de personen, alsook het identificatienummer duidelijk vermeld op het formulier en een concordantietabel tussen deze persoonlijke gegevens en een nummer wordt apart gehouden opdat de identificatie van de personen die de vragenlijst niet hebben beantwoord, mogelijk zou zijn. De teruggestuurde formulieren worden blijkbaar zo gescand dat enkel het identificatienummer zichtbaar wordt zonder dat er nog enige verwijzing is naar de persoonlijke gegevens van de personen.

Het koninklijk besluit van 1 oktober 2001 bepaalt dat na registratie van het antwoord de identificatiegegevens worden gescheiden en elk formulier een willekeurig nummer krijgt. De Commissie stelt zich vragen bij de praktische haalbaarheid van een dergelijke operatie : op de achterzijde van het blad waarop de identificatiegegevens zich bevinden, staan er andere vragen : hoe denkt het NIS de gegevens van elkaar te kunnen scheiden ?

Een concordantietabel zal daarenboven worden bewaard; de Commissie stelt zich vragen bij het doeleinde van een dergelijke bewaring. Zolang deze tabel bestaat, kan men niet van anonieme gegevens spreken. Het ware beter geweest de formulieren te vernietigen en de persoonlijke gegevens van de personen die het formulier hadden teruggestuurd, uit de concordantietabel te verwijderen zodra het scannen gebeurd was.

CONCLUSIE.

Wegens de hoogdringendheid en het feit dat de vragenlijst reeds werd uitgedeeld, wenst de Commissie, ondanks het ontbreken van een wettelijke basis, dat alle maatregelen juist na het verzamelen van de persoonsgegevens zouden worden genomen opdat, in het kader van het verwerkingsproces dat nu zal beginnen, de vertrouwelijkheid en de volledige anonimisering van de antwoorden gevrijwaard zouden blijven.

Zij wenst op de hoogte te worden gehouden van de totstandkoming van de veiligheidsmaatregelen die daartoe zullen worden genomen.

De Commissie bevestigt haar voornemen om haar controleopdracht te vervullen met betrekking tot alle voornoemde opmerkingen.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) B. HAVELANGE

(get.) P. THOMAS.