



Advies nr. 38/2008 van 26 november 2008

Betreft: adviesaanvraag van het Sectoraal comité van het Rijksregister m.b.t. de rol van Fedict ten behoeve van de Nationale Loterij (A/2008/035)

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* (hierna "WVP"), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van het Sectoraal Comité van het Rijksregister ontvangen op 04/09/2008;

Gelet op het verslag van de Voorzitter;

Brengt op 26/11/2008 het volgend advies uit:

I. VOORGAANDEN

1. Op 16/05/2008 ontving het Sectoraal comité van het Rijksregister een aanvraag van de Federale Overheidsdienst Informatie- en Communicatietechnologie (Fedict), om:

- toegang te bekomen tot de informatiegegevens vermeld in artikel 3, eerste lid, 2° en 5°, WRR;
- het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken;

teneinde de Nationale Loterij te begeleiden bij de aanpassing van zijn producten aan de nieuwe media. Er werd een ontwerp van beraadslaging opgesteld dat besproken werd op de vergadering van het Sectoraal comité van het Rijksregister op 30 juli 2008.

2. Naar aanleiding van de bespreking stelden de leden van het Comité vast dat het technisch en juridisch advies verstrekt door de diensten van het Rijksregister, ontvangen op 18 juli 2008, opmerkingen bevatte m.b.t. de rol van Fedict in dit dossier. Het Rijksregister plaatste vraagtekens bij de mogelijkheid van Fedict om inzake als *"trusted third party"* /onderaannemer van de Nationale Loterij op te treden. Nog steeds volgens het technisch en juridisch advies impliceert de tussenkomst van Fedict een verwerking van gegevens waarvoor geen wettelijke basis bestaat.

3. Gelet op het feit dat Fedict in de toekomst vermoedelijk in gelijkaardige omstandigheden ongetwijfeld ook vragen tot andere sectorale comités zal richten, was het Sectoraal comité van het Rijksregister van oordeel dat de beoordeling van de hoedanigheid van Fedict de bevoegdheid van het Comité overstijgt en werd er beslist om hierover het advies van de Commissie in te winnen.

II. TEN GRONDE

A. De concrete rol van Fedict

4. De Nationale Loterij is voornemens om overeenkomstig de artikelen 6 en 7 van de beheersovereenkomst¹ haar producten online aan te bieden aan personen die:

- in België woonachtig zijn;
- meerderjarig zijn².

¹ Goedgekeurd bij koninklijk besluit van 4 april 2003 *houdende de goedkeuring van het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Nationale loterij, naamloze vennootschap van publiek recht.*

² Artikel 15, tweede lid, van de beheersovereenkomst bevat een verwijzing naar het feit dat de producten van de Nationale Loterij niet mogen verkocht worden aan minderjarigen. In de Koninklijke besluiten die de uitgiftevoorschriften bepalen van

5. Artikel 23 van de beheerovereenkomst bepaalt in dit verband dat de Nationale Loterij kan gebruik maken *van partnerships met andere organisaties om haar operaties efficiënter te maken of om in te spelen op nieuwe technologieën en evoluties in de markt.*

6. Het is Fedict die zal controleren of de persoon die zich online aanmeldt voor een product van de Nationale Loterij, voldoet aan hierboven vermelde criteria of niet.

7. De personen die gebruik wensen te maken van de online-diensten van de Nationale Loterij, zullen gevraagd worden om hun identificatienummer van het Rijksregister op het beginscherm in te tikken. Aan de hand van dit nummer zal Fedict in het Rijksregister controleren of de betrokkene aan de voorwaarden voldoet om toegang te krijgen tot de online producten van de Nationale Loterij. Deze laatste zal vanwege Fedict uitsluitend de melding krijgen "ja" (= voldoet aan de voorwaarden) of "neen" (voldoet niet aan de voorwaarden). Op die manier wordt de Nationale Loterij in staat gesteld om online conform de reglementaire vereisten te werken, zonder dat zij daartoe over een toegang tot het Rijksregister of over het identificatienummer moet beschikken.

8. Het identificatienummer dat op het aanmeldingsscherm wordt ingevoerd, wordt uitsluitend door Fedict gebruikt. Dit nummer komt bij hem terecht en wordt vervolgens door hem gebruikt om in het Rijksregister de leeftijd en de woonplaats te controleren. Het nummer wordt niet door de Nationale Loterij gebruikt of bewaard.

B. Wettelijke basis vereist?

9. Artikel 37 van de *Grondwet* bepaalt: *de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning.* Op basis daarvan wordt aanvaard dat de Koning nieuwe ministeriële departementen of nieuwe diensten mag oprichten. Het verdient zelfs aanbeveling dat de wetgever hier enkel bij uitzondering optreedt en de vrijheid van de uitvoerende macht niet beknot³. Dit houdt *ipso facto* in dat de Koning de taken van een aldus opgericht ministerie kan omschrijven.

10. Ingevolge artikel 409 van de *Programmawet* van 24 december 2002 werd een proces van administratieve vereenvoudiging en e-government in administratieve werkwijzen en –procedures in gang gezet. Het is met het oog op de uitvoering hiervan dat de Koning reeds bij besluit van 11 mei 2001 *houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Informatie- en communicatietechnologie*, Fedict oprichtte. Artikel 2 van dit besluit bepaalt de taken van Fedict.

loterijbiljetten, bijvoorbeeld "Indiana Jones", en van speciale lottotrekkingen wordt telkens bepaald dat het minderjarigen verboden is om deel te nemen.

³ Mast, Dujardin, Van Damme, Vande Lanotte, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 67.

11. Artikel 4, § 1, 2°, WVP bepaalt dat persoonsgegevens slechts voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden mogen verkregen (verwerkt) worden. De ontleding in de rechtsleer van het finaliteitsbeginsel uit de WVP leert: *"De finaliteit waarvoor een publiekrechtelijk orgaan persoonsgegevens verwerkt, zal nuttig en onontbeerlijk moeten zijn voor de vervulling van haar specifieke opdracht. De finaliteit van de verwerking moet overeenstemmen met de finaliteit van de betrokken openbare dienst (nuttigheidstoets). Bovendien moet die finaliteit de verwerking van persoonsgegevens vereisen (noodzakelijkheidstoets). Ten slotte mag de verwerking, ook al is ze nuttig en noodzakelijk, geen onevenredige inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de burger als gevolg hebben (proportionaliteitstoets)"*⁴ ⁵.

12. Een verwerking kan dus perfect gerechtvaardigd zijn zonder dat deze door een wettelijke bepaling (in de letterlijke zin) is voorzien. Trouwens uit artikel 5 WVP blijkt ten overvloede dat persoonsgegevens kunnen en mogen verwerkt worden los van een wettelijke bepaling.

13. Er zal dus moeten onderzocht worden of de beoogde tussenkomst van Fedict, die een verwerking van persoonsgegevens vereist, kadert in de vervulling van de reglementaire opdrachten die hem werden toebedeeld.

B. De aan Fedict toebedeelde opdrachten

14. Artikel 2, § 1 van het koninklijk besluit van 11 mei 2001 *houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Informatie- en communicatietechnologie*, somt de taken (opdrachten) van Fedict op:

"1° het uitwerken van een gemeenschappelijke strategie inzake E-governement, en het opvolgen van de naleving ervan;

2° het bevorderen en bewaken van de homogeniteit en consistentie van het beleid met deze gemeenschappelijke strategie;

3° het begeleiden van de federale overheidsdiensten bij de implementatie van deze gemeenschappelijke strategie;

⁴ J. Dumortier, de verplichtingen van de houder van het bestand, in J. Dumortier en F. Robben (eds.), *Persoonsgegevens en privacybescherming*, die Keure, 1995. 73.

⁵ Volledigheidshalve kan hier aangestipt worden dat het finaliteitsbeginsel uit de WVP een equivalent heeft in het administratief recht, namelijk het specialiteitsbeginsel ingevolge hetwelk een bestuur alleen bevoegd is voor wat haar als bevoegdheid is toegekend.

4° *het uitwerken van de nodige normen, standaarden en basisarchitectuur voor een efficiënte inzet van informatie- en communicatietechnologie ter ondersteuning van deze strategie, en het opvolgen van de naleving ervan;*

5° *het uitwerken van projecten en diensten die potentieel federale overheidsdiensten overkoepelend zijn en deze gemeenschappelijke strategie ondersteunen;*

6° *het beheren van de samenwerking met andere overheden inzake e-government en informatie- en communicatietechnologie."*

B.1. DOELPUBLIEK

15. Uit deze taakomschrijving blijkt dat Fedict activiteiten ontwikkelt voor en in samenspraak met een specifiek doelpubliek, namelijk de "federale overheidsdiensten". Om te beoordelen of de voorgenomen verwerking door Fedict kadert in de vervulling van zijn opdrachten, moet gecontroleerd worden of de Nationale Loterij behoort tot het doelpubliek van Fedict.

16. Dit impliceert een antwoord op de vraag: wat wordt er onder "federale overheidsdienst" verstaan? Indien men deze term letterlijk neemt, dan is het doelpubliek beperkt tot de vroegere ministeries die nu gekend zijn hetzij als federale overheidsdiensten hetzij als programmatorische federale overheidsdiensten. Dit zou betekenen dat andere federale instanties die belast zijn met een overheidsopdracht of die een taak van algemeen belang vervullen, geen beroep zouden kunnen doen op de diensten en de knowhow van Fedict.

17. De Commissie vermoedt dat het niet de bedoeling was/is dat dergelijke instellingen, in de mate dat ze al niet bediend worden door andere instellingen zoals de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid of het eHealth-platform, bij de uitwerking van een e-government strategie door Fedict buiten beschouwing zouden gelaten worden gelet op de synergieën die er bestaan tussen sommige federale openbare instellingen enerzijds en (programmatorische) federale overheidsdiensten anderzijds.

18. En de Nationale Loterij? Tot de inwerkingtreding van de wet van 19 april 2002 *tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij*, was deze laatste een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid ingedeeld bij categorie C zoals bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 *betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut*. Ingevolge artikel 4, § 1, van de wet van 19 april 2002 werd de Nationale Loterij omgevormd tot een naamloze vennootschap van publiek recht.

19. Zij is, net als de rest van het doelpubliek van Fedict, door de wetgever belast met een taak van algemeen belang. Volgens artikel 6, § 1, van de wet van 19 april 2002 bestaat haar maatschappelijk doel erin om op voordracht van de Minister en volgens de regels bepaald door de Koning volgens handelsmethodes in het algemeen belang, openbare loterijen, kansspelen, weddenschappen en wedstrijden te organiseren.

20. In dit verband is ook een verwijzing naar de wet van 17 juli 2001 *betreffende de machtiging voor federale overheidsdiensten om zich te verenigen met het oog op de uitvoering van werkzaamheden inzake informatiebeheer en informatieveiligheid*, op zijn plaats. Artikel 2 van deze wet voorziet in de mogelijkheid voor federale overheidsdiensten en federale publiekrechtelijke rechtspersonen⁶ - de Nationale Loterij behoort tot deze laatste categorie - om zich te verenigen voor hun werkzaamheden inzake informatiebeheer en informatieveiligheid.

21. Het is de bedoeling dat overheidsdiensten, waaronder de federale publiekrechtelijke rechtspersonen zoals de Nationale Loterij, de krachten bundelen met het oog op het verzorgen van bepaalde aspecten van e-government (informatiebeheer en informatieveiligheid zijn daarvan essentiële elementen) teneinde te vermijden *dat andere instanties dan overheidsdiensten via deelname aan de vereniging impact zouden kunnen hebben op het informatiebeheer van de overheidsdiensten*⁷.

22. Gelet op het feit dat Fedict uit hoofde van zijn opdracht ten behoeve van de overheidsdiensten een belangrijke speler is in het e-governmentgebeuren, zou het niet logisch zijn dat de Nationale Loterij in de mate dat zij belast is met een taak van algemeen belang, niet tot zijn doelpubliek zou behoren.

B.2. ACTIVITEITEN

23. Ingevolge artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 mei 2001 bestaan de reglementaire activiteiten van Fedict onder meer uit het uitwerken van de nodige normen, standaarden en basisarchitectuur voor een efficiënte inzet van informatie- en communicatietechnologie ter ondersteuning van de e-governmentstrategie, evenals het uitwerken van projecten en diensten die potentieel federale overheidsdiensten overkoepelend zijn en deze strategie ondersteunen.

⁶ De n.v. van publiek recht is *de publiekrechtelijke rechtspersoon waarop de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen die betrekking hebben op de naamloze vennootschap van toepassing zijn, voor zover de organieke wetgeving (of desgevallend in de statuten) van die regels niet wordt afgeweken*. (Cornelis, De Keyser, D'Hooghe, Vandendriessche, *De N.V. van publiek recht in Ondernemingen van publiek recht*, Maklu, 2000, blz 68).

⁷ Kamer, doc 50 – nr. 1150/001, blz. 3.

24. E-governmenttoepassingen vereisen dat de gebruiker zich identificeert. Met het oog daarop stelden Fedict en andere dienstenintegratoren zoals de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid o.a. een geïntegreerd gebruikersbeheer op punt dat gratis ter beschikking staat van zowel lokale als federale overheden en dat de gebruiker toelaat zich op een veilige manier aan te melden en kenbaar te maken.

25. Het gebruikersbeheer omvat volgende aspecten⁸:

- de registratie van de identiteit;
- de identificatie;
- de authenticatie van de identiteit;
- de registratie van de kenmerken en mandaten;
- de verificatie van de kenmerken en mandaten.

26. Met het oog op dit gebruikersbeheer verstrekt Fedict federale tokens. Dit vereist in hoofde van Fedict de verwerking van persoonsgegevens (registratie identiteit) en de bijhorende paswoorden en codes met het oog op authenticatie van de identiteit zodat telkens wanneer iemand zich met het token aanmeldt en identificeert, kan gecontroleerd worden of de persoon die zich aanmeldt, wel is wie hij beweert dat hij is. Rekening houdend met de opdrachten van Fedict is deze verwerking goorloofd (artikel 5, eerste lid, c) en f), WVP).

27. Als men analyseert wat Fedict doet in het dossier dat voorligt bij het Sectoraal comité van het Rijksregister, dan moet men vaststellen dat het eigenlijk een verrichting is die kadert binnen het gebruikersbeheer. Zoals reeds werd aangestipt zijn de e-diensten van de Nationale Loterij enkel toegankelijk voor een welbepaalde categorie van gebruikers, namelijk meerderjarigen die in België gedomicilieerd zijn. Het gebruikersbeheer moet er bijgevolg voor zorgen dat alleen personen die aan die criteria voldoen, toegang krijgen.

28. De identiteit⁹ van de gebruiker is een uniek nummer of een reeks attributen van een gebruiker (natuurlijke persoon, onderneming, vestiging van een onderneming, ...) die toelaten om eenduidig te weten wie de gebruiker is. Het identificatienummer van het Rijksregister is een attribuut dat bepalend zijn voor de identiteit van een gebruiker. Het is bijgevolg een persoonsgegeven dat in het kader van het gebruikersbeheer gewoonlijk verwerkt wordt en geverifieerd wordt (eventueel in het Rijksregister).

⁸ Punt 7 van de aanbeveling van nr. 01/2008 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer van 24 september 2008.

⁹ Zie punt 10 van de aanbeveling van nr. 01/2008 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer van 24 september 2008.

29. De geboortedatum en de woonplaats moeten hier als een kenmerk bestempeld worden. Een kenmerk¹⁰ is een attribuut van een gebruiker, ander dan de attributen die de identiteit van de gebruiker bepalen, zoals een hoedanigheid, een functie in een bepaalde organisatie, een beroepskwalificatie. In casu moet de gebruiker de hoedanigheid van meerderjarige inwoner van België hebben en die blijkt uit de geboortedatum en het adres.

30. Wat Fedict eigenlijk voor de Nationale Loterij doet, is een vorm van gebruikersbeheer, waarvan algemeen aanvaard wordt dat dit kadert in de opdrachten van Fedict.

31. Deze vaststelling doet geen afbreuk aan het feit dat het wetgevend verankeren van de rol van Fedict als dienstenintegrator aangewezen is.

32. In dit verband brengt de Commissie het standpunt in herinnering dat ze formuleerde in de beraadslaging FO nr. 05/2007 van 21 maart 2007:

"De Commissie verwacht dat de gegevensbanken, waarvoor het Sectoraal comité van de Federale Overheid bevoegd is, in de toekomst hoe langer hoe meer zullen bevroegd worden.

Meer dan waarschijnlijk zal niet altijd louter een toegang tot een gegevensbank of de mededeling van gegevens uit dergelijke databank nagestreefd worden. Er zullen in een aantal gevallen ongetwijfeld ook koppelingen van deze gegevensbanken met andere gegevensbestanden gewenst worden (in casu worden gegevens van het DIV gekoppeld aan een geografisch bestand van de aanvrager).

De Commissie is van oordeel dat het in het licht hiervan aangewezen is dat er schikkingen worden getroffen zodat niet alleen de toegang tot of mededeling van de gegevens opgenomen in die gegevensbanken maar eveneens koppelingen ermee kunnen gerealiseerd worden zodanig dat o.a. artikel 4 WVP optimaal gerespecteerd wordt. Dit impliceert de tussenkomst van een trusted third party, naar analogie van de rol die de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid vervult voor de gegevens die onder de bevoegdheid van het Sectoraal comité van de Sociale Zekerheid vallen.

¹⁰ Zie punt 10 van de aanbeveling van nr. 01/2008 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer van 24 september 2008.

Het lijkt aangewezen dat Fedict dergelijke rol op zich neemt voor wat de gegevens betreft die onder de bevoegdheid van het Sectoraal comité van de Federale Overheid ressorteren."

33. Er zijn reeds andere overheidsdiensten als dienstenintegrator actief (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, E-health platform). Hun werkterrein, hun rol, hun rechten, hun plichten zijn wettelijk vastgelegd. Het is aangewezen dat m.b.t. Fedict een wetgevend initiatief in die zin wordt genomen, zodat enerzijds iedere onduidelijkheid omtrent de rol van Fedict als dienstenintegrator wordt weggewerkt en daarenboven een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende dienstenintegratoren wordt afgebakend en anderzijds omdat dienstenintegratie een impact heeft op gegevensstromen en dus ook de persoonlijke levenssfeer (artikel 22 GW).

OM DEZE REDENEN, DE COMMISSIE

- is van oordeel dat het beoogde optreden van Fedict voor de Nationale Loterij kadert binnen het reglementair takenpakket van eerstgenoemde, zodat de beoogde verwerking geoorloofd is op basis van artikel 5, eerste lid, c) en f), WVP;
- beveelt aan dat een wetgevend initiatief wordt genomen teneinde de rol van Fedict als dienstenintegrator te verankeren evenals een goede en duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende dienstenintegratoren op punt te stellen.

Voor de Administrateur m.v.,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere