

ADVIES Nr 41 / 2002 van 14 oktober 2002

O. Ref. : 10 / A / 2002 / 010

BETREFT: Ontwerp van koninklijk besluit tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen voor de directie Cliëntenstrategie van de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid op artikel 29;

Gelet op de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, inzonderheid op artikel 5, tweede lid;

Gelet op het verzoek om advies van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 19 september 2002, ontvangen door de Commissie op 20 september 2002;

Gelet op het verslag van mevr. N. LEPOIVRE,

Brengt op 14 oktober 2002 het volgende advies uit:

I. ONDERWERP VAN HET VERZOEK OM ADVIES

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft beslist om vanaf 1 juli 2002 gratis openbaar vervoer in te richten voor personen die 65 jaar zijn of ouder en die in dit Gewest gedomicilieerd zijn.

Teneinde deze personen te identificeren en hen een gratis abonnement te kunnen bezorgen, wenst de directie Cliëntenstrategie van de Maatschappij voor Intercommunaal Vervoer te Brussel (hierna genoemd de MIVB) toegang te hebben tot bepaalde informatiegegevens van het Rijksregister, alsook het identificatienummer van dit register te gebruiken.

II. DRAAGWIJDTE VAN HET ONTWERP VAN KONINKLIJK BESLUIT

1. Het ontwerp van koninklijk besluit omvat 7 artikelen.

2.1. In artikel 1, derde lid, en in artikel 3 worden op beperkende wijze de personen bepaald die toegang hebben en het identificatienummer mogen gebruiken.

Het betreft de bestuurder - directeur-generaal van de MIVB en de personen die hij aanwijst om toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister, vermeld in artikel 3, eerste lid, 1° tot 3°, 5° en 6° (uitsluitend de datum van overlijden) van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, alsook om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken.

2.2. Om deze toegang tot het Rijksregister en om het gebruik van het nummer wordt verzocht teneinde :

- de natuurlijke personen van 65 jaar of ouder, gedomicilieerd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op te sporen teneinde hen een gratis vervoerbewijs te bezorgen voor het MIVB-net;
- het gebruik van deze vervoerbewijzen te controleren;
- deze gegevens bij te werken.

2.3. Artikel 2 voorziet erin dat de informatiegegevens van het Rijksregister enkel kunnen worden gebruikt voor de hierboven nader bepaalde doeleinden en dat zij niet aan derden mogen worden meegedeeld.

2.4. In de artikelen 2, 3, tweede lid, en in artikel 4 worden de voorwaarden voor zowel intern als extern gebruik van de gegevens van het Rijksregister, daaronder begrepen het identificatienummer nader bepaald.

2.5. Artikel 5 voorziet in de verplichting voor de personeelsleden van de MIVB die toegang hebben tot het Rijksregister om een verklaring te ondertekenen waarin zij zich ertoe verbinden het vertrouwelijk karakter van de ontvangen informatiegegevens van het Rijksregister te bewaren.

2.6. Op grond van artikel 6 moet jaarlijks de lijst van personen die toegang hebben tot het Rijksregister en het identificatienummer mogen gebruiken, worden opgesteld en aan de Commissie worden bezorgd.

III. VOORAFGAANDE OPMERKING

3.1. De FOD Binnenlandse Zaken heeft op 26 maart 2002 om advies van de Commissie verzocht over een ontwerp van koninklijk besluit over hetzelfde onderwerp.

Uit gesprekken tussen een verantwoordelijke van de MIVB en de verslaggever van de Commissie is gebleken dat de bepalingen uit dit eerste ontwerp niet alle behoeften van de maatschappij omvatte.

Bovendien bevatte het verslag aan de Koning, gevoegd bij het eerste ontwerp van koninklijk besluit tal van onjuistheden en onduidelijkheden betreffende het gebruik dat de MIVB van de informatiegegevens in het Rijksregister wilde maken.

Op 19 september 2002 werden derhalve een nieuw ontwerp van koninklijk besluit en een nieuw verslag aan de Koning voor advies aan de Commissie vorgelegd.

Dit nieuwe ontwerp van koninklijk besluit voegt een gegeven van het Rijksregister toe waarvoor om toegang is verzocht. Het zorgt ook voor een uitbreiding van de taken waarvoor voor de tenuitvoerlegging om de toegang tot de gegevens van het Rijksregister en het gebruik van het identificatienummer van dit Register wordt verzocht. Het tweede lid van de artikelen 3 en 4 van het ontwerp van koninklijk besluit werd echter niet verbeterd teneinde rekening te houden met deze wijziging.

Het verslag aan de Koning ontwikkelt namelijk de modaliteiten voor de verdeling van de gratis klantenkaarten en vervoerbewijzen (magneetkaarten).

IV. ONDERZOEK VAN HET VERZOEK

Toepasselijke wetgeving

4.1. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van de Commissie moet de toegang van de bestuurder – directeur-generaal van de MIVB en van sommige personeelsleden tot bepaalde informatiegegevens van het Rijksregister, alsmede de machtiging om het identificatienummer ervan te gebruiken zowel in het kader van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (hierna genoemd de wet van 8 augustus 1983) als in het kader van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens zoals gewijzigd bij de wet van 11 december 1998 (hierna genoemd de wet van 8 december 1992) worden onderzocht.

A. Wet van 8 augustus 1983

5.1. In de wet van 8 augustus 1983 worden de beperkingen inzake de personen en instellingen die kunnen worden gemachtigd het Rijksregister te raadplegen, bepaald.

Deze beperkingen hebben betrekking op de hoedanigheid van de instellingen en van de personen (zie in dat opzicht artikel 5 van voornoemde wet).

5.2. Aangezien het de wet van 8 augustus 1983 betreft, wordt om toegang verzocht op grond van artikel 5, tweede lid, a), alsook gevraagd om het identificatienummer op grond van artikel 8 van dezelfde wet te gebruiken.

5.3. De MIVB is een instelling naar Belgisch recht die, gelet op haar maatschappelijk doel, ontegensprekelijk een opdracht van algemeen nut vervult in de zin van artikel 5, tweede lid, a), van de wet van 8 augustus 1983.

Zij kan derhalve bij koninklijk besluit worden gemachtigd om toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister alsook om het identificatienummer te gebruiken.

B. Wet van 8 december 1992

6.1. De informatiegegevens van het Rijksregister, daaronder begrepen het identificatienummer, zijn persoonsgegevens in de zin van artikel 1, §1, van deze wet. Krachtens artikel 4 van dezelfde wet kunnen zij derhalve niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden waarvoor zij zijn verzameld.

Voornoemde gegevens moeten bovendien nauwkeurig, toereikend, terzake dienend en niet overmatig zijn ten opzichte van deze doeleinden.

Zij mogen enkel worden bewaard gedurende de periode nodig voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij zijn verkregen.

6.2. De Commissie moet derhalve eveneens onderzoeken of de doeleinden waarvoor de directie van de MIVB om de toegang tot het Rijksregister verzoekt, «welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd» zijn en in geval van bevestigend antwoord of de informatiegegevens van het Rijksregister «toereikend, terzake dienend en niet overmatig zijn» ten opzichte van deze doeleinden.

6.3. Onderzoek van de doeleinden van het ontwerp van koninklijk besluit

6.3.1. Om de toegang tot bepaalde gegevens van het Rijksregister, waaronder het identificatienummer, wordt verzocht om permanent de gegevens betreffende de natuurlijke personen van 65 jaar of ouder die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gedomicilieerd zijn op te sporen, te controleren en bij te werken.

6.3.2. Verantwoording

In het verslag aan de Koning is nader bepaald dat deze informatiegegevens nodig zijn om de inwoners die in aanmerking komen, op te sporen en vervolgens de persoonlijke klantenkaarten en vervoerbewijzen (magneetkaarten) te verdelen aan de inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest teneinde hen de mogelijkheid te geven gratis gebruik te maken van het openbaar vervoer.

Zij bieden de MIVB tevens de mogelijkheid te weten welk gebruik deze categorie van personen van het openbaar vervoer maakt.

6.3.3. Standpunt van de Commissie

Dit verzoek om toegang tot de informatiegegevens van het Rijksregister strekt ertoe tegemoet te komen aan de verplichtingen opgelegd door het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest d.d. 21 december 2001 om gratis openbaar vervoer toe te kennen aan de inwoners van dit Gewest die 65 jaar zijn of ouder.

Dit doeleinde is welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd. Het voldoet derhalve aan het finaliteitscriterium bepaald in artikel 4, §1, 2° van de wet van 8 december 1992.

6.4. Onderzoek van het proportionaliteitsbeginsel

6.4.1. Overeenkomstig artikel 4, §1, 3° en 4° van de wet van 8 december 1992 moet de Commissie eveneens onderzoeken of de gegevens van het Rijksregister waarvoor om toegang is verzocht, nauwkeurig zijn, toereikend, terzake dienend en niet overmatig ten opzichte van de doeleinden waarvoor zij zijn meegedeeld.

6.4.2. Gegevens waarvoor om toegang is verzocht

De Commissie stelt vast dat het ontwerp van koninklijk besluit toegang verleent tot de informatiegegevens vermeld in artikel 3, eerste lid, 1° tot 3°, 5° en 6° van de wet van 8 augustus 1983, alsook tot het identificatienummer.

6.4.2.1. Verantwoording

In het verslag aan de Koning, gevoegd bij het ontwerp, is nader bepaald dat deze gegevens noodzakelijk zijn om de identiteit van een aanvrager van een gratis vervoerbewijs na te gaan. Zij werden eveneens gevraagd door de andere openbare vervoersmaatschappijen van de twee andere gewesten (De Lijn en T.E.C.).

6.4.2.2. Standpunt van de Commissie

6.4.2.2.1. Gevraagde gegevens

De naam en de voornamen, de geboortedatum, het geslacht en de verblijfplaats, alsook de datum van het overlijden zijn noodzakelijke gegevens om na te gaan of de personen de voorwaarden vervullen om een gratis vervoerbewijs te ontvangen en te gebruiken.

Dankzij deze gegevens kan een persoon met zekerheid worden geïdentificeerd door gelijknamigheid te voorkomen.

De Commissie heeft geen enkele opmerking inzake de draagwijdte van het verzoek om toegang.

Het is immers onbetwistbaar van openbaar nut dat een maatschappij belast met een voorgeschreven opdracht over de middelen beschikt om zich van de juistheid van de persoonsgegevens van de begunstigten van een gratis voordeel te vergewissen.

De Commissie vreest echter dat de formulering van het eerste lid van artikel 1 van het voorontwerp van koninklijk besluit voor verwarring zorgt en zelfs kan worden geïnterpreteerd alsof de MIVB gemachtigd wordt toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister betreffende alle personen die erin zijn opgenomen.

Teneinde deze klip te omzeilen dringt de Commissie erop aan dat in het eerste lid van artikel 1 nader wordt bepaald dat de toegang van de MIVB tot de gegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, 1° tot 3°, 5° en 6° van de wet van 8 augustus 1983 uitsluitend beperkt is tot de informatiegegevens betreffende de personen van 65 jaar en ouder die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verblijven.

Ten slotte merkt de Commissie op, in tegenstelling tot hetgeen impliciet nader is bepaald in het verslag aan de Koning, dat de Waalse Vervoermaatschappij (TEC) niet om de toegang tot de gegevens van het Rijksregister heeft verzocht en derhalve ook niet hiertoe gemachtigd werd.

Het verslag aan de Koning is op dit punt dus eveneens onjuist.

6.4.2.2.2. Modaliteiten voor de verdeling van de vervoerbewijzen

In het verslag is aan de Koning is diverse malen nader bepaald dat deze gegevens noodzakelijk zijn om bepaalde persoonsgegevens te controleren van personen die een gratis vervoerbewijs aanvragen.

Uit de verklaringen van de MIVB blijkt echter dat zij de bedoeling heeft ambtshalve naar alle inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 65 jaar of ouder een brief te sturen samen met een klantenkaart en een vervoerbewijs (m.n. een magneetkaart).

In deze brief vermeldt de MIVB inzonderheid :

1° dat zij de personalia van de geadresseerde heeft verkregen via het Rijksregister;

2° dat de geadresseerden kunnen weigeren in de toekomst persoonsgebonden post te ontvangen van de MIVB;

3° dat de geadresseerden kunnen weigeren de klantenkaart en de eraan verbonden magneetkaart te ontvangen door deze terug te sturen.

De Commissie betreurt dat de bewoordingen van het verslag aan de Koning niet altijd overeenstemmen met de wijze waarop de MIVB de verdeling van de klantenkaarten en vervoerbewijzen wenst te organiseren.

De Commissie dringt erop aan dat de MIVB de verdeling van de klantenkaarten en de vervoerbewijzen organiseert op zodanige wijze dat de persoonlijke levenssfeer van de begunstigden het minst wordt geschonden.

De bevoegde ambtenaar van de MIVB heeft de verslaggever ervan op de hoogte gebracht dat de maatschappij het drukken van haar brieven, klantenkaarten en vervoerbewijzen, alsook het versturen van al deze documenten wenst toe te vertrouwen aan een onderaannemer.

Voor zover nodig wijst de Commissie de MIVB erop dat zij het bepaalde in artikel 16 van de wet van 8 december 1992 in acht moet nemen, aangezien zij een beroep zal doen op een onderaannemer om al deze documenten te drukken. Tussen de MIVB en haar onderaannemer moet dus een overeenkomst worden gesloten. Daarin worden inzonderheid de verplichtingen van deze laatste bepaald alsook de veiligheidsmaatregelen die hij verplicht moet nemen om de verspreiding van de gegevens afkomstig van de MIVB te voorkomen.

Het zou in elk geval wenselijk zijn dat de formulering van het verslag aan de Koning wordt aangepast zodat de daadwerkelijke voorwaarden voor de levering van de klantenkaarten en de vervoerbewijzen worden vermeld.

6.4.2.2.4. Gegevens op de klantenkaart en het vervoerbewijs – Modaliteiten voor het gebruik van deze documenten

Volgens het verslag aan de Koning wordt op de klantenkaart de naam, de voornaam, de geboortedatum, de datum van einde geldigheid van de kaart, het klantnummer volgens MIVB-bestand alsook de daarmee verbandhoudende streepjescode vermeld. De klant kan zijn identiteitsfoto erop kleven.

Uit telefoongesprekken met de MIVB is gebleken dat de klant in werkelijkheid zijn foto erop moet kleven teneinde te voorkomen dat hij zijn identiteitskaart moet tonen als de controleurs wensen na te gaan of hij de houder is van de klantenkaart van de MIVB alsook om eventueel misbruik te voorkomen.

De Commissie heeft geen bezwaar aangaande de gegevens die voorkomen op de klantenkaart van de MIVB.

Het vervoerbewijs heeft de vorm van een kaart met een magneetband. Het klantnummer van de MIVB wordt eveneens op dit document vermeld.

Zo kan de MIVB de geadresseerde de kaart terugbezorgen in geval van verlies of misbruik ervan. Bovendien kan de controleur bij twijfel over de gegrondheid van het gebruik ervan de overeenstemming nagaan van het vervoerbewijs met de klantenkaart.

Het klantnummer wordt op de magneetband niet gecodeerd, zelfs niet op onzichtbare wijze.

Volgens de brief die de MIVB naar alle begunstigden van het gratis vervoer wenst te versturen, moeten zij hun vervoerbewijzen valideren in een automaat wanneer zij gebruik maken van het openbaar vervoer.

De MIVB wenst in deze eerste brief nader te bepalen dat de automaten geen enkel persoonsgegeven van de gebruiker registreren.

Volgens de verslaggever biedt de afstempeling van de magneetkaart de MIVB de mogelijkheid de lijn te kennen die de gebruiker van het openbaar vervoer heeft genomen, evenals het station, de datum en het uur van vertrek.

De magneetkaart bevat dus enkel niet-persoonsgebonden gegevens.

Zij biedt de MIVB niet de mogelijkheid om de identiteit van zijn gebruiker te kennen.

De MIVB meent dat deze gegevens onontbeerlijk zijn om haar aanbod aan rijtuigen aan te passen aan de vraag, alsook in het kader van de toekenning van adequate subsidies.

De Commissie heeft geen bezwaar aangaande het gebruik dat de MIVB van de magneetkaart wil maken.

6.5. Duur van de toegang

6.5.1. Impliciet wordt om de toegang tot de gegevens van het Rijksregister verzocht voor een onbeperkte duur.

6.5.2. Toch wordt in het verslag aan de Koning nader bepaald dat het « zal beperkt worden tot de tijdsspanne die nodig is voor de uitvoering van de taken, met name de uitreiking van gratis vervoerbewijzen ... ».

De MIVB wil aan de hand van het Rijksregister haar bestand van inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest echter regelmatig bijwerken door inzonderheid de adresgegevens toe te voegen van inwoners die de leeftijd van 65 jaar bereiken, alsook van de nieuwe inwoners die 65 jaar zijn of ouder. Zij wil ook de overleden inwoners schrappen.

In het verslag aan de Koning is bepaald dat de duur van de toegang tot het Rijksregister beperkt is in de tijd. Deze bewering stemt niet overeen met artikel 1, eerste lid, van het ontwerp van koninklijk besluit, noch met de werkelijkheid. Dit moet derhalve worden geschrapt.

6.5.3. Op grond hiervan is de Commissie van oordeel dat een onbeperkte toegang in de tijd in het licht van de noodzaak voor de MIVB om regelmatig zijn klantenbestand bij te werken, redelijk is. Het voldoet derhalve aan het proportionaliteitsbeginsel.

7. Gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister

7.1. Zoals reeds is aangehaald, strekt artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit ertoe bepaalde personeelsleden van de MIVB te machtigen om toegang te hebben tot bepaalde gegevens van het Rijksregister en om het identificatienummer te gebruiken.

In het ontwerp van koninklijk besluit is in de artikelen 3, tweede lid, en 4, de draagwijdte van deze machtiging nader bepaald, te weten in hoofdzaak doeleinden voor intern beheer.

Artikel 4, tweede lid, beperkt het extern gebruik ervan tot de relaties met de houder van het identificatienummer van het Rijksregister of zijn wettelijke vertegenwoordiger, alsook met de openbare overheden en instellingen die zelf gemachtigd zijn het te gebruiken.

7.2. Verantwoording

In het verslag aan de Koning wordt het belang om het identificatienummer te gebruiken, als volgt verantwoord:

- 1° de noodzaak de aanvragers van een gratis vervoerbewijs op perfecte wijze te identificeren teneinde persoonsverwisselingen te voorkomen;

-2° om de uitwisseling van gegevens met andere voor het gebruik gemachtigde openbare overheden te vergemakkelijken.

Volgens de MIVB heeft zij dat nummer ook in de toekomst nodig voor de contacten die zij moet onderhouden met de vervoersmaatschappijen van de twee andere gewesten (De Lijn en TEC).

7.3. Standpunt van de Commissie

De Commissie neemt ervan nota dat volgens het verslag aan de Koning het identificatienummer van het Rijksregister niet wordt vermeld op de klantenkaart of op het vervoerbewijs (magneetkaart) die aan de begunstigen van kosteloos vervoer worden gegeven.

In dat verband betreurt de Commissie dat het ontwerp van koninklijk besluit niet erin voorziet dat het identificatienummer niet mag worden aangebracht op documenten die worden bezorgd aan andere derden dan de personen vermeld in de artikelen 3, tweede lid, en 4 van het ontwerp van koninklijk besluit.

Voor het overige merkt de Commissie op dat noch De Lijn, noch TEC machtiging hebben gekregen om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken.

V. PERSONEN GEMACHTIGD OM TOEGANG TE HEBBEN TOT DE GEGEVENS VAN HET RIJKSREGISTER ALSOOK OM HET IDENTIFICATIENUMMER ERVAN TE GEBRUIKEN

A) Betreffende de personen

8.1. Op grond van de artikelen 1, derde lid, en 3 van het ontwerp wordt de toegang tot de gegevens van het Rijksregister, daaronder begrepen het recht om het identificatienummer van het Rijksregister ervan te gebruiken, toegekend aan :

- de bestuurder - directeur-generaal van de MIVB, belast met het algemene beheer van de maatschappij;

- de door hem aangewezen personen in zijn dienst, rekening houdend met de functies die zij uitoefenen en binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden.

8.2. Standpunt van de Commissie

Het zeer beperkte aantal personen dat gemachtigd is om toegang te hebben tot het Rijksregister beantwoordt aan de bekommernis die de Commissie herhaaldelijk heeft geuit en ertoe strekt de risico's dat de informatiegegevens van het Rijksregister worden verspreid, te beperken.

8.3. Bovendien stelt de Commissie met genoeg vast dat de personen die toegang hebben tot het Rijksregister en het identificatienummer ervan mogen gebruiken krachtens artikel 5 van het ontwerp verplicht zijn een verklaring te ondertekenen op grond waarvan zij zich ertoe verbinden het vertrouwelijk karakter van de gegevens waartoe zij toegang hebben, te bewaren.

Betreffende het versturen van de lijst

8.4. Ondanks de opmerking die de Commissie in dit verband in tal van adviezen heeft gemaakt, voorziet het ontwerp erin dat de lijst van deze personen, met opgave van hun titel en hun functie, jaarlijks moet worden opgesteld en bezorgd aan de Commissie (artikel 6 van het ontwerp).

8.5. Standpunt van de Commissie

De Commissie herhaalt derhalve haar wens dat de verantwoordelijken voor de verwerking van de gegevens uit het Rijksregister deze lijst regelmatig bijwerken en hem wijzigen telkens de omstandigheden dat verantwoorden.

Om administratieve redenen wenst zij echter niet dat deze lijst haar wordt opgestuurd, maar enkel tot haar beschikking wordt gehouden.

OM DEZE REDENEN,

De Commissie, onder voorbehoud van voornoemde opmerkingen en *inzonderheid betreffende de vereiste van een meer nauwkeurige formulering van de beperkingen voor de toegang tot bepaalde gegevens van het Rijksregister*, brengt een gunstig advies uit over het ontwerp van koninklijk besluit.

Zij dringt echter erop aan dat de formulering van het verslag aan de Koning wordt aangepast, rekening houdend met de hierboven geformuleerde opmerkingen om de werkelijkheid te weerspiegelen.

Voor de secretaris,
wettig verhinderd,

De voorzitter,

(get.) D. GHEUDE,
adviseur

(get.) P. THOMAS.