



Advies nr.41 /2008 van 17 december 2008

Betreft: Adviesaanvraag m.b.t. het voorontwerp van wet houdende oprichting en organisatie van een Federale Dienstenintegrator (A/08/041)

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 de Voorzitter van het Directiecomité van de Federale Overheidsdienst Informatie- en Communicatietechnologie, DEPREST, ontvangen op 24/10/2008;

Gelet op het verslag van de mevrouw Françoise D'HAUTCOURT;

Brengt op 17/12/2008 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. Zowel burgers als ondernemingen verwachten vanwege de overheid in toenemende mate een veilige, geïntegreerde en gepersonaliseerde elektronische dienstverlening zonder dat daarbij de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer in het gedrang komt.

2. Dit is – dixit de memorie van toelichting - maar mogelijk voor zover een aantal randvoorwaarden vervuld zijn, namelijk dat:

- de procesketens worden afgestemd op de logica van de gebruikers en de onderlinge taakverdeling tussen de diverse overheidsniveaus en –diensten;
- rechten en voordelen automatisch aangeboden worden;
- er geïntegreerde en gepersonaliseerde toegangspoorten worden uitgewerkt;
- feitelijke informatie eenmalig wordt ingezameld en hergebruikt;
- de samenwerkingsplatformen inter-operabel en performant zijn;
- de ICT-architectuur dienstgeoriënteerd is;

3. Door het in het leven roepen van een Federale Dienstenintegrator, rol die door Fedict zal vervuld worden, wil het voorontwerp een actor creëren die op federaal vlak een coördinerende en sturende rol ter zake zal vervullen. Voor de sector die onder zijn bevoegdheid valt zal hij tevens fungeren als centraal aanspreekpunt met het oog op overleg met andere overheidsniveaus.

4. Bijzondere aandachtspunten van het voorontwerp zijn:

- de bescherming van de gegevens;
- de informatieveiligheid,
- de aansturing van de Federale Dienstenintegrator;
- het overleg tussen de diverse dienstenintegratoren en de afbakening van hun werkterrein;
- de controle.

II. ONDERZOEK VAN DE ONTWERPTEKST

A. ACHTERGROND

5. Het is ondenkbaar dat een individuele dienst of overheid een veilige, geïntegreerde en gepersonaliseerde elektronische dienstverlening kan ontwikkelen. Daarvoor bestaan er teveel synergieën tussen diverse diensten en overheidsniveaus. Zonder overleg en degelijke afspraken is

e-government niet mogelijk. Daarvan zijn de diverse overheden zich trouwens bewust. Getuige daarvan het samenwerkingsakkoord van 28 september 2006 gesloten tussen *de Federale Staat, de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de principes voor een geïntegreerd e-government en de bouw, het gebruik en beheer van ontwikkelingen en diensten van een geïntegreerd e-government*¹, waarin de noodzaak van een gezamenlijke benadering en aanpak onderlijnd wordt. Dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer daarbij altijd een bijzonder aandachtspunt moet vormen, wordt in artikel 7 van dit akkoord benadrukt.

6. Dit wijst dus op een streven naar interoperabiliteit² binnen - in de eerste plaats - de Belgische context. Ingevolge besluit 2004/387/EG van het Europee Parlement en de Raad van 21 april 2004 *betreffende de interoperabele levering van pan-Europese-e-overheidsdiensten, aan overheidsdiensten, ondernemingen en burgers*, zal op termijn die interoperabiliteit noodgedwongen een Europese dimensie krijgen.

7. Artikel 2 van dit samenwerkingsakkoord somt de principes op waarover alle betrokken bestuursniveaus het eens zijn dat ze in acht moeten genomen worden bij de uitbouw van e-government initiatieven en projecten. Deze principes zijn dezelfde als de randvoorwaarden waarvan in de memorie gewag gemaakt wordt. Het voorontwerp situeert zich dus eigenlijk in het verlengde van dit samenwerkingsakkoord in die zin dat het voor het federaal niveau een reglementair omkadering verschaft waarbinnen geïntegreerde e-governmentprojecten kunnen uitgewerkt worden zonder de rechten van de burgers te miskennen.

8. Het is inderdaad juist dat de Commissie in de beraadslaging FO nr. 05/2007 van 21 maart 2007 stelde:

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

¹ Dit samenwerkingsakkoord bouwt verder op de samenwerking die in de steigers werd gezet door het samenwerkingsakkoord van 23 maart 2001 *tussen de Federale Staat, de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, Het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de bouw en exploitatie van een gemeenschappelijk e-platform*.

² Het vermogen van informatie- en communicatiesystemen (ICT-systemen) en van de daardoor ondersteunde bedrijfsprocessen om gegevens uit te wisselen en gemeenschappelijk gebruik van informatie en kennis mogelijk te maken (artikel 3 van het besluit 2004/387/EG) van het Europee Parlement en de Raad van 21 april 2004

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.

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. De Commissie dringt er dan ook op aan dat Fedict zo snel mogelijk daartoe de nodige schikkingen treft.

A. ALGEMENE BEOORDELING IN HET LICHT VAN DE WVP

A.1. Algemeen

9. Het voorontwerp is vanuit het perspectief van de WVP een stap vooruit. De diverse sectorale comités die in de schoot van de Commissie actief zijn, stelden naar aanleiding van de behandeling van machtigingsaanvragen vast dat heel wat federale diensten³ de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een e-government toepassing uitsluitend bekijken vanuit hun eigen perspectief met geen of weinig oog voor de ruimere context.

10. Gevolg is dat hun toepassingen en infrastructuur uitsluitend op hun eigen behoeften zijn afgestemd. Wanneer een dienst bijvoorbeeld over persoonsgegevens beschikt die voor een andere dienst nuttig zijn, zijn deze meestal niet zo georganiseerd dat de ze op een WVP-conforme manier - veilig en proportioneel verantwoord - ter beschikking kunnen gesteld worden.

³ Wanneer hier over federale diensten gesproken wordt, worden daarmee de diensten bedoeld die in artikel 1, 10°, van het voorontwerp als "participerende overheidsdiensten" worden bestempeld.

11. Het koninklijk besluit van 11 mei 2001 *houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Informatie- en communicatietechnologie*, dat het takenpakket van Fedict vastlegt, voorziet wel dat hij o.a. instaat voor het uitwerken van een gemeenschappelijke strategie inzake e-government, het begeleiden van de federale overheidsdiensten bij de implementatie van deze strategie, het uitwerken van de nodige normen, standaarden en basisarchitectuur, maar louter op basis daarvan is het niet voor de hand liggend om de hele doelgroep op eenzelfde lijn te krijgen.

12. Dit voorontwerp brengt daarin verandering. Federale diensten die gegevens wensen uit te wisselen zullen zich dienen in te schrijven in het door het voorontwerp vastgelegde kader en zullen dan ook verplicht zijn om rekening te houden met het feit dat zij een schakel zijn in een ketting.

13. De Commissie stelt vast dat het voorontwerp het werkterrein van de Federale Dienstenintegrator duidelijk afbakt ten overstaan van dat van de andere dienstenintegratoren die federaal en regionaal actief zijn, zoals de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, het eHealth-platform, Easi-Wal, Corve. Zijn actieradius is zo vastgesteld dat een overheidsdienst voortaan onder de bevoegdheid van slechts één enkele dienstenintegrator valt. De Federale Dienstenintegrator is enkel bevoegd t.a.v. 1) federale overheidsdiensten die 2) niet reeds worden bediend door de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid of het eHealth-platform.

14. De Commissie is van oordeel dat er inderdaad over moet worden gewaakt dat de werkterreinen van dienstenintegratoren elkaar niet opverlappen. Dit is cruciaal opdat

- het zowel voor de betrokken overheidsdiensten als voor buitenstaanders duidelijk is via welke dienstenintegrator en volgens welke regels o.a. inzake veiligheid er moet gewerkt worden;
- het uitgesloten is om aan "shopping" te doen tussen de dienstenintegratoren. Dergelijk fenomeen zou immers op termijn nefast zijn voor de informatieveiligheid. Om te kunnen besparen op de uitgaven voor bijvoorbeeld informatieveiligheid, zal een overheidsdienst geneigd zijn om in zee te gaan met de integrator die de minste eisen dienaangaande stelt. Gevolg: een nivellering van de veiligheid naar beneden toe in plaats van naar boven;
- er wordt uitgesloten dat dienstenintegratoren op hetzelfde terrein gelijktijdig en dus tot verwarring leidende initiatieven zouden ontwikkelen.

A.2. Dienstenintegrator

15. Naar aanleiding van een interne discussie over de integratieproblematiek, werden binnen de Commissie een aantal in acht te nemen principes in geval van dienstenintegratie naar voor geschoven. Zij stelt vast de Federale Dienstenintegrator, zoals deze in het ontwerp georganiseerd wordt, tegemoet komt aan de bekommernissen van de Commissie op dat vlak. Er kan met name onder andere gewezen worden op volgende punten:

- eerlijkheid, rechtmatigheid en doelbinding: zie artikelen 3, 7, 11, 17, 19;
- proportionaliteit: zie artikelen 4, 10, 12, 14, 18;
- juistheid en nauwkeurigheid: zie artikel 1
- transparantie: zie artikelen 27 – 32;
- veiligheid: zie artikelen 17, 23.

16. Het voorontwerp heeft dus ongetwijfeld zijn merites. Dit betekent echter niet dat het naar de WVP toe geen problemen zouden stellen of geen vragen zou oproepen. De pijnpunten en commentaar worden hierna per artikel weergegeven.

B. ONDERGESCHIKT: ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 2

17. Dit artikel bepaalt de draagwijdte van een aantal termen die in het voorontwerp worden gehanteerd.

18. In omschrijving van de term dienstenintegrator wordt gewag gemaakt van "een instantie". De draagwijdte van deze term is vaag. Een instantie is niet noodzakelijk een openbare dienst. Moet/mag hieruit afgeleid worden dat bijvoorbeeld een zuiver commerciële onderneming door of krachtens de wet met een dergelijke taak, die wordt bestempeld als zijnde van algemeen belang, kan worden belast?

19. De Commissie hoopt dat het antwoord hierop negatief is. Via de integrator zullen uit de aard van zijn taak massa's persoonsgegevens, waaronder soms ook gevoelige gegevens, doorgegeven worden. Deze gegevens hebben ook commerciële waarde. Het risico dat voor een dergelijke onderneming het commerciële zwaarder doorweegt dan de taak van algemeen belang waarmee zij werd belast, is dus niet ondenkbeeldig met alle gevolgen vandien voor o.a. de integriteit van de processen.

20. Onder het 4° wordt bepaald wat onder een authentiek gegeven wordt verstaan. Deze omschrijving is belangrijk gelet op het feit dat de authentieke gegevensbank in functie daarvan wordt bepaald.

21. De Commissie beseft dat het definiëren of omschrijven van een authentiek gegeven geen eenvoudige oefening is. Idealiter moet ze voldoende precies zijn zodat het voor iedereen duidelijk is welke gegevens aldus kunnen gekwalificeerd worden. Er moet tevens uit blijken dat deze gegevens aan een aantal kwaliteitsvereisten voldoen. Derden moeten die zonder nader onderzoek kunnen gebruiken.

22. In Nederland wordt er kennelijk voor gekozen om bij wet aan een bepaald gegeven de kwalificatie authentiek te verlenen. Deze authentieke gegevens maken deel uit van een basisregistratie (authentieke bron) die wettelijk geregeld is⁴. Deze benadering heeft het voordeel van de transparantie maar daartegenover staat dat het weinig flexibel is.

23. In het voorontwerp wordt geopteerd voor een algemene definitie⁵ waarbij het authentiek karakter niet wordt bepaald door de aard van het gegeven maar door de wijze waarop het wordt ingezameld, bewaard en ontsloten op het netwerk. Vooral het feit dat het gegeven door één instantie wordt ingezameld en bijgewerkt is daarbij doorslaggevend. Het is een keuze die verdedigbaar is voor zover, zoals reeds werd aangestipt, ze op ondubbelzinnige wijze toelaat om een authentiek gegeven te identificeren.

24. De Commissie stelt vast dat het wetsontwerp geen andere bepalingen bevat die concrete toetsstenen voor het toepassen van deze definitie inhouden. Louter op basis van de definitie kan zij momenteel niet uitmaken welke gegevens als authentiek moeten bestempeld worden en vermoedelijk is zij daarin niet alleen. Er is dus een probleem van transparantie als alleen insiders deze gegevens kunnen aanduiden.

25. Het feit dat de gegevens worden ingezameld door een openbare dienst, vormt op zich geen indicatie. In de definitie wordt immers gewag gemaakt van "instanties". Dit is een bewuste keuze omdat ook gegevens die buiten de openbare diensten om op één plaats worden ingezameld, een

⁴ <http://www.e-overheid.nl/sites/stelselhandboek/wetgeving/wetgeving.html>

⁵ De definitie die in het voorontwerp wordt gehanteerd, stemt in grote mate overeen met deze die voorkomt op de website van België: *een gegeven dat verzameld wordt door een openbare dienst, beheerd wordt in een gegevensbank en de waarde heeft van een uniek en oorspronkelijk gegeven betreffende een persoon of een juridisch feit, zodanig dat de andere openbare diensten ditzelfde gegeven niet meer hoeven bij te houden*⁵ maar voor zover kon worden vastgesteld, werd deze omschrijving niet gesanctioneerd door de wetgever. (België = Belgian Government Interoperability Framework: de site van de Belgische overheid die in het teken staat van de interoperabiliteit in het kader van e-government en de informatiemaatschappij http://www.belgif.be/index.php/Authentieke_bron).

nuttig werkinstrument kunnen vormen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de gegevensbank van de orde van advocaten waarin personen met de hoedanigheid van advocaten zijn opgenomen. Wanneer een e-government-toepassing alleen openstaat voor advocaten is die gegevensbank het ideale instrument om te controleren of de persoon die zich aanmeldt wel degelijk advocaat is.

26. In het licht hiervan moeten dus met het oog op de toepassing van de definitie een aantal criteria – waaronder kwaliteitsvereisten, het feit dat een gegeven door één instantie wordt ingezameld, is geen garantie dat dit gegeven correct is - worden uitgewerkt aan de hand waarvan kan getoetst worden of een gegeven daadwerkelijk authentiek is.

27. Hierbij aansluitend stelt zich de vraag wie bepaalt of een gegeven authentiek is of de toets dienaangaande doorstaat en hoe de burger daarvan geïnformeerd wordt. Het impliceert een controle, wat betekent dat een instantie die gegevens verzamelt niet eigenmachtig haar gegeven als authentiek kan kwalificeren.

28. Het concept "authentiek gegeven" vereist dus nog verdere reflexie en uitdieping.

Artikel 3

29. Deze bepaling stelt dat de eenmalige inzameling centraal staat bij de werking van de Federale Dienstenintegrator.

30. Uit de lectuur van de memorie en de andere bepalingen van het ontwerp, meent de Commissie te mogen afleiden dat de eenmalige inzameling weliswaar niet tot een absolute vereiste of verplichting wordt verheven, maar een aantal bepalingen duwen toch in die richting.

31. De toelichting bij artikel 2, 10°, waarin het doelpubliek van de Federale Dienstenintegrator wordt bepaald, geeft aan dat de federale overheden niet verplicht zijn om een beroep te doen op de Federale Dienstenintegrator zodat de bepalingen van het voorontwerp alleen maar relevant lijken te zijn voor de overheden die met de Federale Dienstenintegrator in zee gaan. Dit lijkt in tegenspraak te zijn met artikel 9 van het voorontwerp de bezitter van authentieke gegevens verplicht om deze via het netwerk te ontsluiten. Dit wordt best uitgeklaard.

32. Artikel 9 van het voorontwerp is erop gericht om de verzameling van niet-authentieke gegevens uit het netwerk te weren. Dit betekent dat diensten die behoren tot het doelpubliek van de Federale

Dienstenintegrator er in sommige gevallen verplicht zullen toe zijn om een beroep te doen op gegevens die elders zijn opgeslagen

33. Nu is de eenmalige inzameling niet alleenzalmakend. Dat door het uitbouwen van een systeem van afzonderlijke authentieke bronnen de opslag van grote hoeveelheden gegevens in éénzelfde gegevensbank wordt vermeden is vanuit WVP-perspectief onmiskenbaar een pluspunt. Dit neemt niet weg dat er een spanningsveld bestaat tussen de eenmalige inzameling enerzijds en anderzijds artikel 4, § 1, 2°, WVP - gegevens die voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen mogen niet verder verwerkt worden *op een wijze die, rekening houdend met alle relevante factoren, met name met de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen, onverenigbaar is met die doeleinden.*

34. De eenmalige inzameling kan en mag er niet toe leiden dat artikel 4, § 1, 2°, WVP buitenspel wordt gezet. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer vereist dat er steeds een toetsing van de verenigbaarheid geschiedt door een onafhankelijk instantie, in casu de bevoegde sectorale comités binnen de Commissie. Dit moet een daadwerkelijke toetsing zijn. Ze mag dus niet herleid worden tot de vaststelling dat de verwerking verenigbaar is omdat de betrokken dienst anders zijn taken niet kan vervullen.

Artikel 4 (in combinatie met artikel 12 en 14)

35. Formuleert het principe dat de Federale Dienstenintegrator, behoudens andersluidende wettelijke of reglementaire bepaling, geen aanvullende rechten verleent inzake raadpleging of mededeling van gegevens. Volgens de toelichting betekent dit dat er voor personen of instellingen die geen toegang hebben tot gegevens of ze niet mogen verwerken, ingevolge de introductie van het netwerk niets verandert.

36. Dit sluit aan bij de in acht te nemen principes bij dienstenintegratie die naar aanleiding van een interne discussie over de integratieproblematiek binnen de Commissie naar voor werden geschoven:

- dienstenintegrator mag enkel persoonsgegevens verwerken die relevant en niet overmatig zijn voor de gebruikers van de geïntegreerde dienst;
- dienstenintegrator leeft bij dienstenintegratie de eventuele machtigingen van de sectorale comités van de Commissie na;
- dienstenintegrator treft gepaste maatregelen opdat de gebruikers van de geïntegreerde diensten enkel persoonsgegevens verkrijgen m.b.t. de personen waarover deze gegevens

relevant en niet overmatig zijn voor de rechtmatige doeleinden waarvoor ze de geïntegreerde dienst gebruiken;

37. Blijkens de memorie voorziet artikel 12 van het voorontwerp in een uitzondering, namelijk wanneer bij het berekenen van een integratieresultaat door het netwerk, gegevens worden verzameld en gebruikt waartoe de aanvrager geen toegang heeft.

38. Artikel 12, zoals thans geformuleerd, is volgens de Commissie een formele bevestiging van wat in de toelichting bij artikel 4 wordt vermeld, namelijk dat het gebruik van de Federale Dienstenintegrator er niet toe mag toe leiden dat de aanvrager raadpleging of mededeling verkrijgt van gegevens die hij niet zou kunnen verkrijgen via de rechtstreekse raadpleging van de afzonderlijke gegevensbanken. Het vormt dus geen uitzondering. Dit wordt trouwens kracht bijgezet door de toelichting bij deze bepaling. Volgens de toelichting bij artikel 12 bevat artikel 14, § 2, van het voorontwerp een uitzondering op deze principes.

39. Dat artikel 14, § 2, van het voorontwerp een uitzondering vormt op de beginselen geformuleerd in de artikelen 4 en 12 is overduidelijk. Deze bepaling wekt de indruk dat de Federale Dienstenintegrator in authentieke bronnen gegevens gaat ophalen en verwerken ten behoeve van een aanvrager die deze gegevens niet mag verkrijgen maar aan wie wel het resultaat van de verwerking wordt meegedeeld. Dergelijke uitzondering is onverenigbaar met de vereisten van de artikelen 4 en 5 WVP.

40. Er werd contact opgenomen met de steller van het voorontwerp, teneinde een meer gedetailleerde toelichting te bekomen omtrent de situaties die door deze bepaling geïndiceerd worden. Volgens de mondelinge verduidelijking worden door deze bepaling situaties geïndiceerd waarbij een aanvrager met het oog op de toepassing van een wettelijke of reglementaire bepaling een bepaalde informatie nodig heeft, maar hij:

- niet in aanmerking komt om toegang te krijgen tot of mededeling te bekomen uit de desbetreffende authentieke bron;
- wel kan gemachtigd worden om toegang te hebben of mededeling te krijgen, maar het vanuit proportionaliteitsperspectief het niet gepast is dat hij het volledige detail van de gegevens ontvangt.

41. De Commissie stelt vast dat als dat de bedoeling is, de tekst ongelukkig geformuleerd is. Een uitzondering moet duidelijk afgeleid zijn teneinde iedere discussie over zijn draagwijdte te

vermijden. De tekst moet beter worden afgestemd op de beoogde uitzonderingsituaties. Daarbij moet bijzondere aandacht besteed worden aan de randvoorwaarden.

42. De vooropgestelde uitzondering zal meestal leiden tot een besluit in de zin van artikel 12*bis* WVP. Dit betekent dat er passende maatregelen moeten voorzien worden ter bescherming van de gerechtvaardigde belangen van de persoon op wie de beslissing betrekking heeft. De beslissing moet kunnen verantwoord worden wanneer de betrokkene ze betwist.

43. De Federale Dienstenintegrator heeft maar toegang tot een authentieke bron of gegevensbank in de mate dat de aanvrager over de vereiste machtiging beschikt. Wanneer de aanvrager geen machtiging kan bekomen, zal de Federale Dienstenintegrator voor die specifieke operatie een machtiging moeten aanvragen. Het is niet aanvaardbaar dat hij eigenmachtig zou beslissen om tot een dergelijke actie over te gaan.

44. Er moet tevens eenduidig geregeld worden wat de Federale Dienstenintegrator n.a.v. dergelijke tussenkomst zal bewaren en hoelang. Normaal verwerkt hij geen gegevens en slaat hij ook geen gegevens op.

45. Het lijkt niet aangewezen om in artikel 11 te verwijzen naar de regelbanken als criterium. Vermits deze de technische vertaling vormen van de juridische regels die op de gegevens en de toegang tot deze gegevens van toepassing zijn, is het beter te verwijzen naar wettelijke of reglementaire bepalingen.

Artikel 5

46. § 1 bepaalt dat de participerende overheidsdiensten en dienstenintegratoren aan de Federale Dienstenintegrator elektronisch de gegevens meedelen die hij nodig heeft voor zijn taak van dienstenintegratie. Hieruit leidt de Commissie af dat de Federale Dienstenintegrator voor zijn taak van dienstenintegratie gemachtigd wordt om toegang te hebben tot alle gegevensbanken -dus ook de gegevens die erin opgenomen zijn - die deel uitmaken van het netwerk. Dit is een afwijking van het machtigingsprincipe voorzien in o.a. artikel 36*bis* WVP en artikel 5 WRR.

47. De Commissie begrijpt dat het zeer omslachtig zou zijn om van de Federale Dienstenintegrator te eisen dat hij voor elke gegevensbank een afzonderlijke machtiging zou vragen. Zij stelt trouwens vast dat als tegengewicht het voorontwerp garanties biedt om misbruik in hoofde van de Federale Dienstenintegrator te vermijden:

- de machtiging geldt voor 1 enkel doeleinde, namelijk dienstenintegratie (artikel 5);
- hij kan de gegevens slechts opvragen/ raadplegen ten behoeve van een aanvrager die beschikt over de vereiste machtiging (artikel 10 van het voorontwerp);
- het uitwerken met cirkels of trust (artikel 17 van het voorontwerp) die een volledige end-to-end transparantie verzekert.

48. Ingevolge § 2 van dit artikel deelt de Federale Dienstenintegrator aan de participerende overheidsdiensten en de andere dienstenintegratoren elektronisch de beschikbare gegevens mee die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun opdrachten.

49. Op zich genomen kan deze bepaling de indruk wekken dat elke participerende overheidsdienst zonder meer via de Federale Dienstenintegrator de gegevens kan krijgen die hij nodig heeft. De Commissie stelt vast dat deze bepaling vanzelfsprekend moet gelezen worden met de artikelen 4, 10, 12, 14 en 18 van het voorontwerp in het achterhoofd. Dit betekent dat de bestemming inderdaad de gegevens kan krijgen die hij nodig heeft voor zover hij daartoe over de nodige machtiging(en) beschikt.

Artikel 7

50. Hierin worden de opdrachten van de Federale dienstenintegrator omschreven.

51. De Commissie stelt vast dat die gericht zijn op het veilig, eenduidig, transparant en technisch omkaderen van het integratieproces. Hierbij toch volgende kanttekening: het omvormen van gegevensbanken tot authentieke bronnen wordt als een uitdrukkelijke opdracht van de Federale Dienstenintegrator aangemerkt. De Commissie verwijst in dit verband naar haar opmerkingen i.v.m. de omschrijving van het authentiek gegeven.

Artikel 8

52. Dit artikel verleent de Federale Dienstenintegrator het recht om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken voor het uitvoeren van haar opdracht. Ter verantwoording verwijst de memorie naar het feit dat dit nummer het eenvoudigste en meest zekere instrument is om gegevensbanken aan elkaar te koppelen en zo de verschillende gegevens m.b.t. dezelfde persoon te bekomen.

53. De Commissie stelt vast dat het doelpubliek van de Federale Dienstenintegrator zeer heterogeen is. Daartoe behoren ontegensprekelijk diensten die gevoelige gegevens, in de zin van de artikelen 6

tot 8 van de WVP, verwerken in gegevensbanken. Hierbij kan ter illustratie verwezen worden naar het centraal strafregister (artikel 8 WVP) - vermoedelijk een authentieke bron - een gegevensbank die wordt beheerd door de Federale Overheidsdienst Justitie. Deze laatste staat tevens in voor de betaling van de bedienaars van de erediensten (artikel 6 WVP) en is tevens beheerder van de dossiers van de gedetineerden die naast gerechtelijke informatie vaak ook medische gegevens (artikel 7 WVP) bevatten.

54. De Commissie verwijst m.b.t. de problematiek van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister en de relatie tot gevoelige gegevens en eventuele koppelingen, naar haar advies nr. 14/2008 van 2 april 2008 met betrekking tot een ontwerp van wet *houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform*, waarin zij besloot dat het gebruik van het identificatienummer kon aanvaard worden voor zover er andere privacybeschermende technieken worden toegepast:

- geen centrale opslag: artikel 3 voorontwerp;
- machtigingsvereiste door een sectoraal comité: artikel 10 voorontwerp;
- veiligheidsconsulent: artikel 23 voorontwerp.

55. Het voorontwerp bevat geen enkele bepaling in verband met de aanleg van verwijzingsrepertoria. Indien het de bedoeling is om die aan te leggen, is het, gelet op het feit dat daarin zoals hiervoor werd aangetoond mogelijks gevoelige gegevens opgenomen worden, aangewezen dat hierin uitdrukkelijk wordt voorzien en dat voor de concretisatie ervan voorafgaandelijk het advies wordt ingewonnen van het Sectoraal comité Federale Overheid, naar analogie van wat voor het eHealth-platform voorzien is.

56. De Commissie stelt dat er een discrepantie bestaat tussen de tekst van het voorgestelde artikel 8 en de toelichting die erbij gegeven wordt. Volgens de uitleg vormt: "*Dit recht een algemene machtiging tot gebruik van het identificatienummer in al de gegevensbanken aangesloten op het netwerk. Artikel 8 vormt daardoor een uitdrukkelijke afwijking van het machtigingsprincipe vervat in artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983.*".

57. Als het de bedoeling is dat alle daadwerkelijke participerende overheidsdiensten in hun gegevensbanken die ze aansluiten op het netwerk het identificatienummer mogen gebruiken, dan moet dat met zoveel woorden gezegd worden. Zoals de tekst nu is geformuleerd, wordt uitsluitend de Federale Dienstenintegrator zelf geïmplementeerd.

58. De Commissie ziet echter geen reden om voor de participerende overheidsdiensten af te wijken van het machtigingsprincipe vervat in artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983. Het zou beter zijn

om het verkrijgen van een machtiging als voorafgaande voorwaarde te stellen om opgenomen te worden in het netwerk zoals dat trouwens ook het geval is voor bepaalde instellingen die willen toetreden tot het netwerk van de sociale zekerheid⁶.

Artikel 9

59. Zie problematiek van de eenmalige inzameling: artikel 3.

Artikel 10

60. Stelt het principe van de voorafgaande machtiging door het bevoegde sectorale comité voorop voor elke mededeling van persoonsgegevens in het kader van een dienstenintegratie.

61. Zoals de werking van de sectorale comités thans geregeld is, betekent dit dat een geïntegreerde dienstverlening ertoe kan leiden dat men bij meerdere sectorale comités een dossier moet indienen (=zware procedure). Divergerende beslissingen van deze comités zijn niet uitgesloten.

62. De Commissie kan niet anders dan dit beamen. Ze vestigt er wel de aandacht op dat ze wel over een aantal instrumenten beschikt die ertoe moeten bijdragen dat de diverse comités m.b.t. hetzelfde dossier geen tegenstrijdige standpunten innemen, maar ze zijn niet echt ideaal. Veel hangt daarbij of van het tijdig onderkennen van comité-overschrijdende problemen.

63. Dat de Commissie de mogelijkheid geboden wordt om ingeval van dienstenintegratie af te wijken van de wettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende sectorale comités door 1 enkel comité/ sectorale comités tezamen/ de Commissie te laten beslissen over alle in het dossier vereiste machtigingen, is geen slechte zaak.

64. De taak van de sectorale comités en de Commissie bestaat erin erover te waken dat verdere verwerkingen WVP-conform gebeuren. Momenteel krijgt een sectoraal comité dat over een machtigingsaanvraag moet oordelen slechts een deel van het plaatje te zien, waardoor niet alle WVP-gevoelige punten aan het licht komen. Door een "integratiedossier" in zijn totaliteit aan één comité/ sectorale comités gezamenlijk zetelend/ de Commissie toe te vertrouwen, zal de privacy-impact beter kunnen worden beoordeeld.

⁶ Zie artikel 4 van het koninklijk besluit van 16 januari 2002 *tot uitbreiding van het netwerk van de sociale zekerheid tot sommige overheidsdiensten en openbare instellingen van de Gemeenschappen en Gewesten, met toepassing van artikel 18 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid.*

65. Niet onbelangrijk is dat hierdoor tevens de mogelijkheid bestaat om de expertise van de leden die over de diverse sectorale comités verspreid zit, samen gebracht kan worden wat bij complexe “integratiedossiers” geen overbodige luxe is.

66. De Commissie merkt volledigheidshalve op dat het feit dat artikel 10 van het voorontwerp haar de vrije hand geeft om terzake de nodige schikkingen te treffen, niet wegneemt dat men in het ongewisse wordt gelaten m.b.t. een aantal procedureproblemen. Elk sectoraal comité is verplicht om het juridisch en technisch advies in te winnen van de bijhorende beheersinstelling. Welke beheersinstelling(en) gaa(t)(n) advies verlenen in een “integratiedossier”? In de veronderstelling dat een “integratiedossier” wordt toegewezen aan het Sectoraal comité van het Rijksregister, moeten de diensten van het Rijksregister zich dan ook buigen over gegevens die zich bevinden bij DIV of de RVA?

67. Het lijkt in dit verband aangewezen om ervoor te opteren dat de beheersinstelling van het aangewezen sectoraal comité wordt belast met de redactie van het juridisch en technisch advies, weliswaar in overleg met de beheerinstellingen van de andere sectorale comités die normalerwijze bij het dossier zouden betrokken geweest zijn. Mocht er beslist worden om het dossier gezamenlijk te laten behandelen door sectorale comités, dan zou m.b.t. de beheersinstellingen dezelfde regeling kunnen toegepast worden.

68. De beheersinstelling beschikt over 15 dagen om een juridisch en technisch advies uit te brengen (artikel 31 *bis*, § 3, eerste lid, WVP). Indien in het nieuwe systeem overleg zou moeten gepleegd worden met een andere beheersinstelling dan is een termijn van 15 dagen te kort om dit op een ernstige wijze te doen. Er zou dan ook best in een aangepaste termijn van bijvoorbeeld 25 dagen voorzien worden.

Artikel 15

69. Volgens de mondeling verstrekte verduidelijking strekt deze bepaling ertoe om de Federale Dienstenintegrator toe te laten ten behoeve van een behoorlijk gemachtigde overheidsdienst, de gegevens op te vragen wanneer deze informaticatechnisch niet is uitgerust om dit zelf te doen en ze vervolgens aan de gemachtigde te bezorgen in een vorm/formaat waarmee hij verder kan werken.

70. Als dat de bedoeling is van deze bepaling, dan is de tekst van dit artikel wel vatbaar voor verduidelijking.

71. De Commissie begrijpt dat niet iedere overheidsdienst onmiddellijk over de nodige informatica-infrastructuur beschikt om via de Federale Dienstenintegrator gegevens uit authentieke bronnen op te halen maar de mogelijkheid moet krijgen om over de gegevens te verkrijgen waarvoor hij een machtiging heeft. In dat geval zou de Federale Dienstenintegrator optreden als verwerker ten behoeve van de verantwoordelijke van de verwerking.

Artikel 16

72. Hier wordt bepaald dat de gegevens die worden uitgewisseld via de Federale Dienstenintegrator dezelfde wettelijke bewijskracht hebben als wanneer ze op papieren drager zouden zijn meegedeeld en dit tot bewijs van het tegendeel.

73. Deze bepaling roept vanuit de WVP geen bijzondere opmerkingen op. Er wordt wel vastgesteld dat:

- het authentiek gegeven zwaar weegt op de toepassing van deze bepaling en zij verwijst dan ook naar de opmerkingen die zij in verband hiermee formuleerde (zie artikel 2);
- het een absolute vereiste is om, naar aanleiding van een beslissing, aan de betrokkene te melden op welke gegevens men zich steunde en waar deze werden gehaald (transparantie) zodat hij desgevallend het tegendeel kan bewijzen.

Artikel 17

74. Deze bepaling opteert voor het uitbouwen van "cirkels van vertrouwen" met het oog op het verzekeren van de beveiliging van de gegevens, een optie die de Commissie genegen is blijkens de interne discussie over de integratieproblematiek.

75. Die cirkels van vertrouwen worden uitgebouwd ter bescherming van de gegevens van de burger. Ze zijn echter voor de burger weinig tastbaar en wekken dus niet direct vertrouwen in zijn hoofd. Vanuit die optiek pleit de Commissie er ook voor om in het voorontwerp maatregelen op te nemen opdat het transparanter zou zijn voor de burger. Concreet houdt dit onder andere in dat de burger principieel het recht dient te hebben om na te gaan welke personen/instanties diens gegevens in de authentieke bronnen hebben geraadpleegd via de Federale Dienstenintegrator, naar analogie met het Rijksregister⁷.

⁷ Zie artikel 6, § 3, tweede lid, 3°, van de wet van 19 juli 1991 *betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.*

Artikelen 20 tot 26

76. Zij handelen over andere facetten van de bescherming van de gegevens, zoals het beroepsgeheim, de vernietiging van gegevensbanken, de veiligheidsconsulent.

77. De Commissie stelt vast dat deze bepalingen zo niet letterlijk dan toch in belangrijke mate geïnspireerd zijn door bepalingen uit de wet van 15 januari 1990 *houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid* en het koninklijk besluit van 12 augustus 1993 houdende de organisatie van de informatieveiligheid bij de instellingen van de sociale zekerheid.

78. Dat de Federale Dienstenintegrator en de participerende overheidsdiensten voornemens zijn om op vlak van veiligheid te werken volgens diezelfde principes is niet verwonderlijk. Zij hebben in het kader van het netwerk van de sociale zekerheid hun deugdelijkheid bewezen. Vanuit WVP perspectief lijkt dit geen slechte zaak te zijn. Wanneer netwerken werken met een verschillende perceptie inzake informatieveiligheid is het risico op veiligheidsincidenten groter omdat het bijvoorbeeld veel moeilijker zal zijn om de zwakke schakels in de veiligheidsketen te identificeren.

79. Het lijkt wel aangewezen om in dit luik een paar preciseringen toe te voegen:

- Artikel 20 dat handelt over het beroepsgeheim beperkt zich tot de gegevens die ingevolge een reglementaire bepaling onder het beroepsgeheim van een beroepsgroep vallen. Aldus wordt de indruk gewekt dat met alle andere gegevens minder zorgvuldig mag omgesprongen worden. Teneinde daaromtrent geen misverstand te creëren is het aangewezen dat, naar analogie met artikel 12, § 2, 2°, van de wet van 8 augustus 1983, aan alle personen die belast zijn met de verwerking van persoonsgegevens, ongeacht de aard ervan, een verklaring te laten ondertekenen waarin zij zich ertoe verbinden het vertrouwelijk karakter van de informatiegegevens te bewaren en ze uitsluitend te gebruiken voor de doeleinden waarvoor ze gemachtigd zijn. Aldus kan de betrokkene zich nooit verschuilen achter onduidelijkheid of onwetendheid wanneer er veiligheidsincidenten worden vastgesteld.
- Artikel 23 voorziet dat de identiteit van de consulent inzake informatieveiligheid wordt meegedeeld aan het bevoegde sectoraal comité. Zoals het voorontwerp thans geformuleerd is zou dit betekenen dat de rol van het comité beperkt is tot het akte nemen van de persoon die werd aangesteld. Betekent dit dat het Sectoraal Comité van het Rijksregister de voorgestelde veiligheidsconsulent, waarvan de aanstelling verplicht is ingevolge artikel 8 van

de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, voortaan zonder meer moet aanvaarden?

Binnen het netwerk van de sociale zekerheid is eveneens dergelijke melding voorzien aan het Sectoraal comité van de Sociale Zekerheid en van de Gezondheid, doch dit comité brengt wel advies uit over de geschiktheid van die persoon.

Het is dus aangewezen dat voor alle sectorale comités voorzien wordt dat zij de voorgestelde veiligheidsconsulent kunnen appreciëren, wat in de huidige stand van de wetgeving voor het Sectoraal comité van de Federale Overheid niet evident is.

- In de Franse tekst van de artikelen 23 tot 26 wordt de term “consultant en sécurité” gehanteerd. Het is beter om zoals in dat in de toelichting het geval is de term “conseiller en sécurité” te hanteren.
- Het is aangewezen dat m.b.t. het koninklijk besluit dat de regels volgens dewelke de veiligheidsconsulent het advies van de Commissie wordt ingewonnen naar analogie met wat in artikel 17*bis* WVP voorzien is m.b.t. de aangestelde voor de gegevensbescherming.

C. SLOTBEMERKINGEN

80. De Commissie stelt vast dat de Federale Dienstenintegrator, maar ook het Overlegcomité van de Dienstenintegratoren verregaande bevoegdheden worden toegekend o.a. op het vlak van het kwalificeren van authentieke gegevens en bij uitbreiding authentieke bronnen, naar beveiligingsmaatregelen toe. Het komt de Commissie voor dat het aangewezen is dat een aantal interventies gelet op hun impact, zoals de problematiek van de kwalificatie van authentieke gegevens, wordt geregeld bij koninklijk besluit dat wordt voorgelegd voor advies aan de Commissie.

81. Met betrekking tot de strafbepalingen vestigt de Commissie louter volledigheidshalve de aandacht op het volgende:

- de meeste strafbepalingen alleen fysieke personen viseren terwijl de rechtspersonen buiten schot blijven;
- er bestaat een onevenwicht tussen de zware bestraffing die voor een ambtenaar wordt voorzien (artikel 45) terwijl de verjaringstermijn voor de strafvordering eerder kort is (artikel 46).

OM DEZE REDENEN, de Commissie

adviseert gunstig voor zover wordt rekening gehouden wordt met de opmerkingen geformuleerd m.b.t.:

- de reeds voorziene duidelijke afbakening van het toepassingsgebied van de federale dienstenintegrator t.a.v. andere dienstenintegratoren blijft behouden, zodat elke overheidsdienst slechts onder één dienstenintegrator ressorteert: punten 13-14;
- draadwijdte van "instantie" in de definitie van dienstenintegrator: punten 18-19;
- definitie authentiek gegeven: punten 24-28;
- daadwerkelijke toetsing van de verenigbaarheid: punt 34;
- artikel 14, § 2: punten 39-45;
- verwijzingsrepertoria: punt 55;
- afwijking machtigingsprincipe van artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983: punt 58;
- juridisch en technisch advies: punt 66;
- verduidelijking artikel 15: punten 67-68;
- transparantie: punt 75;
- veiligheid: punt 79;
- rol voor de Koning: punt 80.

Gelet op het belang van het voor advies voorgelegd voorontwerp, houdt de Commissie zich ter beschikking bij de eventuele verdere herziening en/of uitvoering van de bepalingen van het voorontwerp.

Voor de Administrateur m.v.,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere