

O. ref. : SE / 94 / 046

BETREFT : Wetsontwerp houdende sociale bepalingen, hoofdstuk IV (Kruispuntbank van de sociale zekerheid).

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 heer P. LEMMENS;

Brengt op 5 februari 1996 uit eigen beweging het volgende advies uit :

I. VOORWERP VAN HET ADVIES :

1. Op 3 januari 1996 werd bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsontwerp houdende sociale bepalingen ingediend (Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 352-1). Hoofdstuk IV van dat ontwerp bevat bepalingen i.v.m. de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (artikelen 64 tot 73).

Het voorliggende advies heeft betrekking op de artikelen 64 tot 69 en 72 tot 73. Deze artikelen strekken alle tot wijziging van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, en hebben te maken met het stelsel dat is opgezet ter bescherming van persoonsgegevens in de sector van de sociale zekerheid ⁽¹⁾.

II. ALGEMENE OPMERKING :

2. Alvorens in te gaan op de inhoud van het wetsontwerp, meent de Commissie erop te moeten wijzen dat zij op geen enkel ogenblik geraadpleegd werd over de bepalingen van het ontwerp i.v.m. de Kruispuntbank. Zij heeft slechts dankzij de publicatie van het ontwerp als parlementair stuk kennis gekregen van de ontworpen wetswijzigingen.

De Commissie herinnert eraan dat zij, op grond van artikel 29, 1, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, geroepen is om o.m. de regering van advies te dienen "omtrent iedere aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van de grondbeginselen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer".

Te dezen stelt de Commissie vast dat de regering niet is ingegaan op de suggestie van de Raad van State om, m.b.t. verscheidene van de betrokken artikelen, haar advies te vragen ⁽²⁾.

¹ Ook de artikelen 70 en 71 van het ontwerp strekken tot de wijziging van de wet van 15 januari 1990. Die wijzigingen betreffen echter uitsluitend de aanwerving van personeelsleden van de Kruispuntbank, en vallen derhalve buiten de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie.

² Advies van 7-8 december 1995, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 352-1, (120), 131-133.

3. De Commissie is van oordeel dat een aantal van de ontworpen bepalingen hetzij raken aan de grondbeginselen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, toegepast op een sector waar gevoelige gegevens worden verwerkt, hetzij van invloed kunnen zijn op haar eigen werking. Om die redenen acht zij het wenselijk uit eigen initiatief het voorliggende advies uit te brengen.

Gelet op het dringend karakter van het ontwerp en op het feit dat het ontwerp reeds op de agenda staat van de bevoegde commissie van de Kamer, beperkt de Commissie zich tot de hiernavolgende opmerkingen.

III. ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP

A. Vervanging van de verplichting om ambtshalve bepaalde gegevens aan de betrokken gerechtigde mede te delen door een verplichting om beslissingen formeel te motiveren (artikelen 66, 68, 69 en 72).

4. Artikel 20, 1, 1^o, van de wet van 15 januari 1990 legt aan de instellingen van sociale zekerheid de verplichting op om aan de gerechtigden op sociale zekerheid of aan hen die er aanspraak op maken of aan hun wettelijke vertegenwoordigers, ambtshalve de sociale gegevens van persoonlijke aard mede te delen waarop zij zich hebben gesteund bij de bepaling of de beoordeling van hun rechten. Die mededeling moet geschieden uiterlijk op het ogenblik van de kennisgeving van de beslissing over het recht dat is beoordeeld op basis van de betrokken gegevens. Bij in Ministerraad overlegd besluit en na advies van de Commissie kan de Koning afwijkingen op deze verplichting toestaan (³).

Artikel 90 van de wet van 15 januari 1990 voorziet in een overgangsbepaling. Volgens die bepaling kan de Koning, ten laatste op 1 januari 1995, vrijstelling van de in artikel 20 bedoelde verplichtingen verlenen "aan deze of gene tak van de sociale zekerheid die zijn onmogelijkheid om deze verplichtingen na te leven bewijst". De vrijstelling moet ten laatste twee jaar na de toekenning ervan een einde nemen (⁴).

³ Zulke afwijkingen zouden, volgens de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 januari 1990, "slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden" verantwoord kunnen zijn. Er werd meer bepaald gedacht aan de gevallen waarin "de informatieverstrekking schadelijke gevolgen zou kunnen inhouden voor de gezondheidstoestand van de betrokkene (bijvoorbeeld de mededeling van een ernstige ziekte)" of waarin door de informatieverstrekking "de rechtmatige belangen van derden op onredelijke wijze zouden worden geschaad" (memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 januari 1990, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 899-1, p. 26). Tot dusver heeft de Koning van de bij artikel 20, 1, verleende bevoegdheid geen gebruik gemaakt.

⁴ Met toepassing van artikel 90 zijn afwijkingen verleend, bij drie koninklijke besluiten van 23 december 1994, ten gunste van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (B.S., 4 februari 1995), de ziekenfondsen en de verzekeringsinstellingen bedoeld in artikel 2, g en i, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (B.S., 11 april 1995), en de kinderbijslagfondsen bedoeld in de artikelen 19, 31, 32 en 33 van de gecoördineerde wetten betreffende de kinderbijslag voor werknemers (B.S., 26 april 1995).

De ratio legis van de verplichting opgelegd bij artikel 20, 1, 1°, van de wet van 15 januari 1990 blijkt uit de memorie van toelichting bij het desbetreffende ontwerp. Uitgaande van de vaststelling dat een intensere gegevensuitwisseling tussen de instellingen van sociale zekerheid gepaard ging met een aanzienlijke vermindering van de opvraging van informatie bij de sociaal verzekerden zelf, wenste de wetgever te vermijden dat de gerechtigden (of virtuele gerechtigden) "de juistheid van de beoordeling van hun rechten" niet meer zouden kunnen verifiëren. Om die reden werd aan de instellingen de verplichting opgelegd de "voor de beoordeling van een eventueel recht aangewende gegevens ... uit eigen beweging en in goed verstaanbare vorm" aan de betrokken gerechtigde mede te delen ⁽⁵⁾.

5. Artikel 66 van het ontwerp strekt tot de vervanging van artikel 20 van de wet. De artikelen 68 en 69 strekken tot de aanpassing van de strafbepalingen aan de eerstgenoemde wijziging. Artikel 72 ten slotte strekt tot de opheffing van de overgangsbepaling van artikel 90 van de wet, die ingevolge de vervanging van artikel 20 doelloos zou worden.

Volgens het ontworpen artikel 20, 1, zouden de instellingen van sociale zekerheid niet langer verplicht zijn ambtshalve mededeling te doen van de sociale persoonsgegevens waarop zij gesteund hebben, doch zouden zij hun beslissingen formeel moeten motiveren, overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 2 tot 5 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

In dit verband stelt de Commissie vooreerst vast dat, in zoverre de instellingen van sociale zekerheid beschouwd kunnen worden als "administratieve overheden", in de zin van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, ze reeds onder toepassing van de wet van 29 juli 1991 vallen (artikel 1 van de voornoemde wet). Het ontworpen artikel 20, 1, tweede lid, machtigt de Koning echter om afwijkingen toe te staan op de motiveringsplicht. Die machtiging staat haaks op de regel van artikel 6 van de wet van 29 juli 1991, naar luid waarvan bijzondere regelingen geen minder strenge verplichtingen kunnen opleggen dan die bedoeld in de voornoemde wet zelf.

Bovendien heeft de motiveringsplicht niet helemaal hetzelfde doel als de verplichting om ambtshalve bepaalde persoonsgegevens mede te delen.

Het doel van de motiveringsplicht bestaat erin dat de betrokkene zou weten waarom een voor hem ongunstige beslissing is genomen, derwijze dat hij zich, met de ter beschikking staande rechtsmiddelen, kan verweren tegen die beslissing, door aan te tonen dat de in de motivering tot uitdrukking gebrachte motieven niet gegrond zijn ⁽⁶⁾. Om dat doel te bereiken is vereist dat de beslissing duidelijk en concreet de redenen doet kennen die haar kunnen verantwoorden ⁽⁷⁾. Gegevens die, naar het oordeel van het bestuur, de beslissing niet kunnen verantwoorden, vallen niet onder de motiveringsplicht.

⁵ Memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 899-1, p. 25.

⁶ R.v.St., 3 april 1992, Rondelez, nr. 39.161; R.v.St., 4 mei 1992, Van Laeken, nr. 39.285.

⁷ R.v.St., 3 juni 1993, n.v. Syndicaat Machiensteen en n.v. Swenden, nr. 43.154.

De bij artikel 20, 1, 1°, van de wet van 15 januari 1990 opgelegde verplichting om ambtshalve de gegevens mede te delen is bedoeld, zoals gezegd, om de betrokkene de kans te geven de juistheid van de beoordeling van zijn rechten te verifiëren (zie supra, nr. 4). Om dat doel te bereiken is het, naar het oordeel van de Commissie, niet voldoende dat de instelling van sociale zekerheid slechts de gegevens mededeelt waarop zij meent te moeten steunen om haar beslissing te kunnen verantwoorden; een correcte en volledige voorlichting vereist integendeel dat zij ook de gegevens mededeelt die naar haar oordeel geen steun bieden aan de genomen beslissing⁸), of minstens vermeldt dat de betrokkene (kosteloos) het recht heeft om van alle gegevens kennis te nemen, met aanwijzing van de daartoe te volgen weg.

De Commissie is zich ervan bewust dat in veel gevallen de formele motiveringsplicht tot ongeveer hetzelfde resultaat leidt als de verplichting bedoeld in artikel 20, 1, 1°, van de wet van 15 januari 1990. Het belang van die laatste verplichting bestaat echter precies in de gevallen waar de instelling van sociale zekerheid een voor de betrokkene ongunstige beslissing neemt, en zij over méér gegevens beschikt dan zij voor de vervulling van de formele motiveringsplicht bekend dient te maken. In een sector als die van de sociale zekerheid, waar de sociaal verzekerde zelf veelal niet degene is die de noodzakelijke gegevens verschaft (zie supra, nr. 4), zou een zo groot mogelijke transparantie nagestreefd moeten worden. De Commissie vreest evenwel dat het verleggen van het accent, van de kennisgeving aan de betrokkene naar de motivering van de beslissing, juist tot een verschraving van de informatieverstrekking zal leiden.

De Commissie meent dan ook te moeten aanbevelen het bestaande systeem van artikel 20, 1, 1°, niet te wijzigen, zonder de motiveringsplicht voor de sector van de sociale zekerheid derwijze te expliciteren dat een transparantie voor de burger wordt verkregen die gelijkwaardig is aan die van dat bestaande systeem.

B. Afschaffing van de mogelijkheid voor de Commissie om de termijn voor het nemen van een beslissing, na evocatie, te verlengen (artikel 67).

6. Artikel 44 van de wet van 15 januari 1990 bevat bepalingen i.v.m. de uitoefening van het evocatierecht van de Commissie ten aanzien van de adviezen, aanbevelingen of beslissingen van het Toezichtscomité van de Kruispuntbank.

Volgens artikel 44, vijfde lid, beschikt de Commissie over een termijn van vijftien dagen vanaf de ontvangst van het advies, de aanbeveling of de beslissing om haar evocatierecht te laten gelden. Artikel 44, zesde lid, bepaalt voorts dat de Commissie over een termijn van dertig dagen vanaf de bedoelde ontvangst beschikt om de geëvoceerde handeling te wijzigen of te vervangen; de Commissie kan de laatstgenoemde termijn evenwel verlengen met ten hoogste dertig dagen. Artikel 67 van het ontwerp strekt ertoe die mogelijkheid tot verlenging van de termijn af te schaffen.

⁸ Die verplichting hoeft natuurlijk niet zover te gaan dat ganse dossiers medegedeeld moeten worden : de gegevens kunnen in beknopte vorm medegedeeld worden.

7. De mogelijkheid om de termijn (eenmaal) te verlengen is in artikel 44 ingevoegd bij de wet van 8 december 1992. Die wijziging werd tijdens de parlementaire voorbereiding van de laatstgenoemde wet als volgt verantwoord : "De gevallen waarvoor een evocatierecht wordt uitgeoefend moeten als zeer ernstig worden beschouwd en moeten dus ook aan een grondig onderzoek kunnen worden onderworpen. Dat is niet steeds mogelijk binnen een periode van dertig dagen" (⁹).

In het licht van de ervaring opgedaan met de uitoefening van het evocatierecht, is de Commissie van oordeel dat die verantwoording nog steeds onverkort geldt.

Dat het evoceren van een zaak een ernstige aangelegenheid is, wordt geïllustreerd door het feit dat de Commissie op vier jaar tijd slechts tweemaal van het evocatierecht gebruik gemaakt heeft. Overigens ging het in geen van die gevallen om een machtiging aan een instelling van sociale zekerheid tot mededeling van gegevens binnen of buiten het netwerk van de Kruispuntbank, waarop in de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp gewezen wordt om het spoedeisend karakter van de uitvoering van de beslissingen van het Toezichtscomité te staven (¹⁰).

Voorts is het, voor een zaak van principiële belang, volstrekt onverantwoord de besluitvorming binnen de Commissie te doen afhangen van de enkele informatie die ter vergadering door een aantal -weliswaar bij de zaak betrokken- leden wordt verstrekt (¹¹). Om de leden die niet betrokken zijn bij de vergaderingen van het Toezichtscomité met kennis van zaken een standpunt te laten innemen, is een verslag door een rapporteur vereist, opgesteld na onderzoek van het dossier.

De Commissie heeft er alle begrip voor dat van haar een definitief standpunt verwacht mag worden, zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, binnen een "voor een goede werking van de sociale zekerheid aanvaardbare termijn" (¹²). Zij heeft in het verleden echter nog niet ondervonden dat de uitoefening van het evocatierecht aanleiding gaf tot onaanvaardbare vertragingen. Daarenboven is de Commissie, voorgelicht door o.m. de twee leden van het Toezichtscomité die ambtshalve lid zijn van de Commissie, in staat om zich rekenschap te geven van het dringend karakter van een zaak, en kan zij haar werkzaamheden daar dan ook naar schikken.

Omdat de Commissie meent dat er geen reden is, vanuit het oogpunt van de goede werking van de sociale zekerheid, om haar de mogelijkheid tot verlenging van de termijn te ontnemen, en omdat zij vreest dat, als zij die mogelijkheid niet meer zou hebben, zij precies in de meest delicate aangelegenheden gehinderd zou worden in de vervulling van haar wettelijke opdracht ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dringt zij erop aan artikel 44, zesde lid, van de wet van 15 januari 1990 niet te wijzigen.

⁹ Verslag Merckx-Van Goey, Parl. St., Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 413-12, p. 75.

¹⁰ Memorie van toelichting, geciteerd, p. 45. Het eerste geval waarvoor het evocatierecht werd uitgeoefend betrof een advies van het Toezichtscomité over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden en modaliteiten voor de uitoefening van de bij artikel 19 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid ingestelde rechten" (advies nr. 21/93 van de Commissie van 8 november 1993). Het tweede geval betrof een advies van het Toezichtscomité i.v.m. een door het Fonds voor de Beroepsziekten opgeworpen probleem m.b.t. mededeling van een welbepaald dossier aan een welbepaalde aanvrager van schadeloosstelling voor beroepsziekte (beslissing nr. 3/94 van de Commissie van 6 juni 1994).

¹¹ Vgl. memorie van toelichting, geciteerd, p. 46.

¹² Memorie van toelichting, geciteerd, p. 45.

C. Pensioengegevensbank (artikel 73)

8. Artikel 73 van het ontwerp strekt tot de invoeging van een artikel 9bis in de wet van 15 januari 1990. Volgens het ontworpen artikel wordt een pensioengegevensbank ingesteld, die gezamenlijk beheerd zou worden door de Rijksdienst voor Pensioenen en het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.

De Commissie is van oordeel dat noch het ontwerp, noch zelfs de memorie van toelichting toelaten een precies beeld te verwerven van de opdracht van de gegevensbank of van de gegevens die ze zal moeten verwerken (¹³). Uit een mondelinge toelichting van leden van de Commissie die nauw betrokken zijn bij de sector van de sociale zekerheid, blijkt dat deze gegevensbank zou worden uitgebouwd op basis van het bestaande kadaster van de pensioenen, dat door het Rijksinstituut voor ziekte-en invaliditeitsverzekering wordt bijgehouden met het oog op de inning van de inhouding van 3,55% bedoeld in artikel 191, eerste lid, 7° van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994. Deze gegevensbank zou nu echter ook gebruikt worden met het oog op de inning van de solidariteitsbijdrage op de pensioenen en de vaststelling van het percentage van fiscale voorheffing op de pensioenen, voor de vaststelling van samenloop tussen pensioenen en voor de ondersteuning van het sociale beleid.

De Commissie is van oordeel dat de instelling van de pensioengegevensbank gepaard moet gaan met de nodige waarborgen inzake transparantie van de doeleinden en de hoofdkenmerken ervan. Daarom zouden de doeleinden en de soorten verwerkte gegevens minstens in de commentaar van de artikelen duidelijker moeten worden gepreciseerd.

OM DEZE REDENEN,

Geeft de Commissie een ongunstig advies over artikel 67 van het ontwerp, en beveelt zij, i.v.m. de artikelen 66 en 73, de suggesties aan geformuleerd onder de nrs. 4-5 en 8 van dit advies.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. PAUL.
THOMAS.

(get.) P.

¹³In zijn advies merkte de Raad van State op dat er een gebrek aan duidelijkheid was m.b.t. de op te nemen gegevens, de voorwaarden voor de verwerking en de te verschaffen garanties (geciteerd advies, p. 133).