



Advies nr 56/2015 van 16 december 2015

Betreft: Technische geolokalisatieaanvulling bij het alarmsysteem BE-Alert van de Algemene Directie Crisiscentrum BE-Alert van de FOD Binnenlandse Zaken (CO-A-2015-053)

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 heer Jan Jambon, Vicepremier, Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen ontvangen op 30/09/2015;

Gelet op het verslag van de heer Serge Mertens de Wilmars;

Brengt op 16 december 2015 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. De heer Jan Jambon, Vicepremier, Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen (hierna de aanvrager), heeft de Commissie verzocht een advies uit te brengen over een systeem voor massale kennisgeving aan de bevolking, Alert-SMS genoemd, ter vervollediging van het bestaande BE-Alertsysteem waarover de Commissie op 9 september 2015 een gunstig advies heeft uitgebracht¹.
2. Ter herinnering, het BE-Alertsysteem is een systeem ingevoerd door het crisiscentrum (of "ADCC") dat een ononderbroken permanentie moet waarborgen (24 uur op 24, 7 dagen op 7), voor de inzameling, analyse en verspreiding van allerhande dringende informatie aan de bevoegde instanties. Het biedt ondersteuning aan het crisisbeheer, door de onmiddellijke beschikbaarheid van het nodige personeel en middelen ter voorbereiding van dringende beslissingen. Zijn opdrachten werden bepaald in het koninklijk besluit van 18 april 1988².
3. BE-Alert laat toe om via verschillende kanalen (sms, mondelinge oproep, sociale media, sirenes,...) waarschuwingen uit te sturen aan de burgers in geval van of risico op een crisissituatie. Dit systeem zal via het web-based platform - zonder verplichting - ter beschikking gesteld worden van de overheden die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid en het waarschuwen van de burgers, meer bepaald de Provinciegouverneurs en Burgemeesters van de Belgische gemeenten.
4. Burgers kunnen zich vrijwillig inschrijven in de BE-Alertgegevensbank via een daartoe bestemde website. De volgende gegevens worden erin opgenomen: naam, voornaam, adres verblijfplaats (met de mogelijkheid een bijkomend adres in te voegen zoals werkadres of vakantieadres,...), telefoonnummer(s), e-mailadres(sen).
5. De aanvrager licht toe dat het inschrijvingsformulier duidelijk de volgende vermeldingen zal bevatten:
 - akkoord voor het gebruik van die gegevens om te waarschuwen in geval van of risico op een noodsituatie;
 - de mogelijkheid om op elk ogenblik die gegevens te wijzigen of te wissen;
 - garantie dat de gegevens niet worden verstrekt aan derden of voor andere doeleinden worden gebruikt dan alarm slaan.

¹ Advies nr. 34/2015 van 9 september 2015 met betrekking tot de inschrijving van burgers in het alarmsysteem BE-Alert

² B.S. 4 mei 1988.

6. Hierop oordeelde de Commissie dat de voorgenomen gegevensverwerking gewettigd is op basis van artikel 5, a) van de Privacywet.
7. De aanvrager had evenwel aan de Commissie gesignaleerd dat een ander systeem voor inzameling van de gegevens van de burgers werd onderzocht waarop de Commissie vroeg dat de door de aanvrager weerhouden optie voor uitbreiding van het BE-Alertsysteem haar voor advies zou worden voorgelegd.
8. Hij vermeldt in zijn huidige aanvraag dat het BE-Alertsysteem (vrije vertaling) *"een discriminerend aspect vertoont in die zin dat via dit platform enkel burgers kunnen gewaarschuwd worden die zich vooraf hebben ingeschreven, niet alleen omdat zij op de hoogte waren van het bestaan van een dergelijk systeem maar eveneens omdat zij over de middelen beschikken om dit te doen, namelijk: toegang tot een computer met internetverbinding. Bovendien is dit systeem "adress-based", wat betekent dat het de te waarschuwen personen zal identificeren op basis van het adres dat zij in het systeem hebben ingevoerd (...). Bijgevolg worden bij een waarschuwing de burgers uitgesloten die niet ingeschreven zijn op BE-Alert en/of niet thuis zijn op het ogenblik van de waarschuwing. Tevens lijkt het moeilijk om via dit systeem de burgers te waarschuwen die toevallig in de buurt zijn van de bewuste zone (werknemers, leveranciers, postbodes, pendelaars, toeristen,...)"*³.
9. Gelet op wat voorafgaat verklaart de aanvrager dat de actoren van het crisisbeheer de nadruk hebben gelegd op de nood aan een waarschuwingssysteem gebaseerd op de positie van de burger in een te waarschuwen zone.
10. Hiertoe meent de aanvrager dat (vrije vertaling) *"de waarschuwing per sms een aanzienlijk voordeel biedt aangezien de mobiele telefoons zeer verbreid zijn bij de bevolking en vrijwel constant gebruikt worden. Bijgevolg zal een samenwerking opgezet worden met de mobiele telefoonoperatoren (hierna "MTO") die over de telefoonnummers van hun abonnees beschikken alsook over de nodige technologie om in een crisissituatie over te gaan tot geolokalisatie"*⁴.
11. Concreet *"betekent dit dat de autoriteiten, na een waarschuwingsbericht te hebben gedefinieerd voor een bepaalde zone, deze informatie doorgeven aan de drie operatoren⁵ die in hun respectievelijke netwerken de zendmasten opzoeken die de bewuste zone bedienen. Op die manier kan de MTO in het informaticasysteem dat zijn netwerk beheert, de beschikbare*

³ Door de aanvrager in zijn aanvraag verstrekte verduidelijkingen.

⁴ Door de aanvrager in zijn aanvraag verstrekte verduidelijkingen.

⁵ Het gaat om Proximus, Mobistar en Base Company.

informatie opzoeken over de mobiele telefoons die actief zijn in de te waarschuwen gevarezone en een lijst opstellen van de mobiele telefoonnummers die per sms zullen moeten gewaarschuwd worden".⁶

12. De aanvrager voegt hieraan toe dat *"deze technologie zou toelaten het exacte aantal mobiele telefoons te vernemen die aanwezig zijn in een bepaalde zone, nog voor een sms-waarschuwingcampagne (Alert-SMS) wordt opgestart. En op deze basis zal het eveneens mogelijk worden een schatting te maken van de burgers die in de bewuste (gevaren)zone aanwezig zijn. Dit soort informatie kan zeer nuttig zijn voor de actoren van het crisisbeheer indien zij maatregelen moeten nemen om de bevolking te beschermen".⁷*

13. De aanvrager onderstreept dat enkel het telefoonnummer noodzakelijk is maar dat om een optimaal taalgebruik toe te passen de landcode van de SIM-kaart zou kunnen worden gebruikt. De aanvrager verduidelijkt dat deze code toelaat Franse, Duitse of Nederlandse (identiteit) kaarten te identificeren ten opzichte van Belgische SIM-kaarten maar dat het voor een Belgische kaart niet mogelijk is uit te maken of zij in het bezit is van een Nederlandstalige, en Franstalige dan wel een Duitstalige. De aanvrager onderstreept dat de verstuurd berichten zullen worden opgesteld overeenkomstig de taalwetgeving en dat hij hierover reeds de Vaste Commissie voor Taaltoezicht heeft geraadpleegd. De aanvrager heeft eveneens verduidelijkt dat indien hij voor iedere betrokkene een sms zou moeten versturen in verschillende talen, dit zou leiden tot berichten van meer dan 160 karakters (maximum voor 1 tekstbericht) waardoor niet één maar twee of zelfs drie berichten zouden moeten verstuurd worden. De aanvrager vermeldt dat dit een impact zou hebben op de prijs maar eveneens op het volume gegevens dat via de netwerken zou worden verstuurd. Bijgevolg zou het lang duren voor de berichten worden afgeleverd terwijl het gaat om noodsituaties.

14. De geolokalisatie wordt overigens enkel toegepast door de MTO op het ogenblik van een alarm. Zoals hiervoor vermeld bepaalt het crisiscentrum uitsluitend het waarschuwingsbericht en de betrokken geografische zone.

15. Zoals het thans wordt voorgesteld impliceert het Alert-SMS systeem de tussenkomst van twee verantwoordelijken voor de verwerking, met name de MTO voor het meedelen van de telefoonnummers van hun abonnees overeenkomstig de geolokalisatie die zij zullen hebben toegepast op basis van de vooraf door het crisiscentrum bepaalde geografische zone en het crisiscentrum zelf voor het versturen van een Alert-sms aan de betrokkenen in deze zone.

⁶ Door de aanvrager in zijn aanvraag verstrekte verduidelijkingen.

⁷ Door de aanvrager in zijn aanvraag verstrekte verduidelijkingen.

16. Wat de rechtmatigheid van de verwerking betreft, merkt de Commissie vooreerst op dat het voorgelegde ontwerp verschilt van dat van BE-Alert wat betreft de vrijwillige basis die voor dit laatste de voorafgaande toestemming van de betrokkene impliceert. Het is trouwens op deze basis dat zij een gunstig advies uitbracht op 9 september 2015.
17. Dit belet niet dat de Commissie begrip heeft voor de moeilijkheden die hieruit voortvloeien voor de bevolking en voor het crisiscentrum om waarschuwingsberichten te sturen aan alle betrokkenen in een afgebakende geografische zone.
18. Zoals thans voorgesteld aan de Commissie impliceert het Alert-sms project de tussenkomst van twee verantwoordelijken voor de verwerking en dus een dubbel rechtmatigheidsonderzoek. Teneinde dit proces te vereenvoudigen verzoekt de Commissie de aanvrager om alleen de tussenkomst van de MTO te privilegiëren bij de verwerking van de bedoelde gegevens. Dit zal het crisiscentrum toelaten zich te beperken tot het doorsturen van het te verspreiden waarschuwingsbericht en de betrokken geografische zone zodat zij op basis van de in real time uitgevoerde geolokalisatie de sms'en kunnen verzenden naar hun abonnees die zich bevinden in de betrokken geografische zone.
19. De Commissie merkt evenwel op dat deze verwerking van persoonsgegevens slechts kan gewettigd worden conform artikel 5, c) van de Privacywet. Artikel 123 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicaties bepaalt immers dat:

" § 1. Onverminderd de toepassing van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens mogen de operatoren van mobiele netwerken locatiegegevens die betrekking hebben op een abonnee of een eindgebruiker slechts verwerken wanneer zij anoniem gemaakt zijn of wanneer de verwerking past in het kader van de levering van een dienst met verkeersgegevens of locatiegegevens.

§5. In geval van een noodoproep naar de beheercentrales van de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden, heffen de operatoren in zoverre dit technisch mogelijk is, met als doel de behandeling van de noodoproep door de betrokken beheercentrales mogelijk te maken, de tijdelijke weigering of het ontbreken van toestemming van de abonnee of de eindgebruiker betreffende de verwerking van lokalisatiegegevens per afzonderlijke, oproepende lijn, op".

20. Bijgevolg, hoewel artikel 123, § 5 van de wet van 13 juni 2005 in de mogelijkheid voorziet voor de telefoonoperatoren om, behoudens ingeval van anonimisering, de weigering van de betrokkene om gelokaliseerd te worden naast zich neer te leggen, blijft het een feit dat de door de aanvraag beoogde situatie niet als dusdanig voorzien is in artikel 123. Het is bijgevolg noodzakelijk deze bepaling door toevoeging van een passende paragraaf uit te breiden met de noodsituaties die behandeld worden door het crisiscentrum.
21. De aanvrager meldt in dit verband aan de Commissie dat een overleg gaande is met het BIPT met het oog op het voorleggen van een voorontwerp van wet ter invoeging van een artikel 106/1 in de wet van 13 juni 2005 opdat de mobiele telefoonoperatoren hun infrastructuur zouden ter beschikking stellen en in strikt gedefinieerde noodsituaties alle of een deel van de communicaties voor hun rekening zouden nemen. De Commissie verzoekt dus de aanvrager om gebruik te maken van de lopende debatten om de wijziging van artikel 123 voor te stellen.
22. Deze wetgevende wijziging zal toelaten de verwerking, die beoogd wordt door het voorgelegde Alert-sms ontwerp, volkomen in overeenstemming te brengen met artikel 5, c) van de Privacywet.
23. De Commissie merkt eveneens op dat het opportuun zou kunnen zijn om de toekomstige wijziging van de wet van 13 juni 2005 aan te grijpen om artikel 107, § 1 van deze wet te wijzigen teneinde het crisiscentrum uitdrukkelijk op te nemen bij de hierin opgesomde nooddiensten.
24. Betreffende het ingezamelde gegeven, met name het mobiele telefoonnummer, lijkt dit toereikend, ter zake dienend en niet overmatig in het licht van het beoogde doeleinde zoals bepaald in artikel 4, § 1, 3° van de Privacywet. De Commissie heeft evenwel twijfels bij het nut van de landcode aangezien er voor België slechts één code bestaat die niet toelaat de gebruikelijke taal van de mobiele telefoongebruiker te kennen. Zij begrijpt het probleem dat zou ontstaan door het verzenden van een sms in verschillende talen (bijvoorbeeld Nederlands, Frans, Duits en Engels) maar verzoekt de aanvrager deze mogelijkheid opnieuw te overwegen gelet op de lacunes die gepaard gaan met het systeem van de landcodes ten opzichte van de Belgische gebruikers, zelfs indien de taalwetten zouden worden toegepast, aangezien men niet het onderscheid kan maken tussen een Nederlandstalige, Franstalige dan wel Duitstalige gebruiker.
25. De bewaringstermijn van het ingezamelde gegeven is redelijk vermits de lijsten met mobiele telefoonnummers worden vernietigd, meteen nadat de waarschuwing door het crisiscentrum werd verstuurd.

26. Ten slotte vestigt de Commissie de aandacht van de aanvrager op het feit dat ondanks artikel 9, § 2, 2de lid, b) van de Privacywet, dat de verantwoordelijke voor de verwerking vrijstelt van de verplichte kennisgeving voor verwerkingen die uitgevoerd worden in toepassing van een wettelijke bepaling, toch ten zeerste wordt aangeraden te waken over de transparantie van de verwerkingen. Zij beveelt dan ook aan dat een algemene informatieverstrekking aan de bevolking zou worden verzekerd, bijvoorbeeld via een specifieke publicatie op de website van de betrokken verantwoordelijke voor de verwerking.
27. De Commissie verzoekt de aanvrager haar in kennis te stellen van de wijzigingen die later zullen aangebracht worden zodat zij zich opnieuw kan uitspreken over het project Alert-SMS.

OM DIE REDENEN,

brengt de Commissie een gunstig advies uit over het project dat door het crisiscentrum wordt beoogd maar verzoekt de aanvrager om artikel 123 van de wet van 13 juni 2005 te wijzigen zoals bedoeld in considerans 20 van onderhavig advies. De Commissie behoudt zich bijgevolg het recht voor zich later uit te spreken nadat de wet in die zin werd aangepast dat de gegevensverwerking die door de telefoonoperatoren zal worden uitgevoerd, door de wet wordt gedekt. Zij verzoekt de aanvrager eveneens de mogelijkheid te overwegen om een bericht in meerdere talen te versturen in de plaats van gebruik te maken van de landcode van de SIM-kaart.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere

Voor eensluidend verklaard afschrift:

An Machtens,

Wnd. Administrateur 23.12.2015