



Advies nr 04/2017 van 11 januari 2017

Betreft: ontwerp van koninklijk besluit *tot bepaling van de contactgegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, 17°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, evenals van de modaliteiten van de mededeling en de registratie ervan en tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 april 1984 betreffende de toegang door sommige openbare overheden tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, alsmede betreffende het bijhouden en de controle van de informaties* (CO-A-2016-079)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna “de Commissie”);

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, minister van Binnenlandse Zaken, ontvangen op 06/12/2016;

Gelet op het verslag van de heer Willem DEBEUCKELAERE;

Brengt op 11 januari 2017 het volgend advies uit:

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens werd uitgevaardigd: de algemene Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en de Richtlijn voor Politie en Justitie. Deze teksten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016^[1].

De verordening, meestal GDPR (general data protection regulation) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing: 25 mei 2018. De richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, en gedurende de termijn van twee jaar voor de tenuitvoerlegging, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde “onthoudingsplicht”. Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze teksten te anticiperen. En het is in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) om hier rekening mee te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

^[1] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>)

I. CONTEXT

1. Ingevolge de wet van 9 november 2015 *houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken*¹, werden onder meer een aantal artikelen van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, (hierna “WRR”) aangepast. Artikel 3, eerste lid, 17° van deze wet bepaalt dat voortaan ook de vrijwillig door de burger meegedeelde contactgegevens kunnen worden opgenomen in het Rijksregister. De Koning zal de contactgegevens die kunnen worden opgenomen vastleggen en bepalen hoe de mededeling en eventuele wijziging van deze gegevens zal geschieden.

2. Het ontwerp van koninklijk besluit *tot bepaling van de contactgegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, 17°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, evenals van de modaliteiten van de mededeling en de registratie ervan en tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 april 1984 betreffende de toegang door sommige openbare overheden tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, alsmede betreffende het bijhouden en de controle van de informaties*, hierna het ontwerpbesluit, strekt tot uitvoering van artikel 3, eerste lid, 17°, WRR.

II. BESPREKING

Artikel 1

3. Hierin worden de contactgegevens die de burger op vrijwillige basis kan meedelen opgelijst, namelijk een vast telefoonnummer, een gsm-nummer, een faxnummer en een e-mailadres. De rechtsgrond voor de opname is de toestemming van de betrokkene (artikel 5, eerste lid, a), WVP) en dus op zich niet problematisch. Dit neemt niet weg dat de Commissie toch een aantal fundamentele bedenkingen heeft.

4. De toestemming bedoeld in artikel 5, eerste lid, a), WVP is een geïnformeerde toestemming. Mits machtiging zullen de contactgegevens opgenomen in artikel 3, eerste lid, 17°, WRR toegankelijk zijn voor en gebruikt kunnen worden door een hele reeks instanties. Dit is iets waarvan de doorsnee burger niet op de hoogte is. Opdat inzake dus sprake zou kunnen zijn van een geïnformeerde toestemming moet de procedure van verstrekking van de contactgegevens zo worden georganiseerd dat aan de burger, die de intentie kenbaar maakt om zijn contactgegevens mee te delen voor opname in het Rijksregister, eerst duidelijk wordt uitgelegd wat de gevolgen van die mededeling zijn en vervolgens moet hem dan worden gevraagd of hij nog verder wenst te gaan.

¹ De Commissie verleende hieromtrent advies nr. 15/2015 van 13 mei 2015.

5. Vermits de rechtsgrond de toestemming is, staat de mogelijkheid om contactgegevens te laten opnemen enkel open voor personen die rechtsgeldig kunnen toestemmen. Vandaar dat artikel 1, tweede lid, van het ontwerpbesluit bepaalt dat alleen een meerderjarige die ingeschreven is of vermeld wordt in het Rijksregister, contactgegevens kan opgeven. Dit is bijvoorbeeld niet het geval voor personen die in verlengde staat van minderjarigheid worden verklaard. Vooraleer tot registratie over te gaan zal het Rijksregister moeten controleren of de betrokkene rechtsgeldig kan toestemmen. Dit zal moeten gebeuren aan de hand van de informatie die in het Rijksregister beschikbaar is, namelijk de informatie vermeld in artikel 3, eerste lid, 2° en 9°/1, WRR.

6. De betrouwbaarheid van de contactgegevens in de tijd zal ook een heikel punt zijn. Niet iedere burger zal eraan denken om een wijziging van deze gegevens ook in het Rijksregister te registreren. Bijvoorbeeld een echtpaar heeft 1 fax en zij vermelden beiden dit nummer bij hun contactgegevens. Er komen moeilijkheden en er wordt een echtscheidingsprocedure opgestart – conflictueuze context - waarbij de fax in het bezit blijft van 1 partner. De andere partner vergeet om dit gegeven aan te passen in het Rijksregister. Gevolg: via dit faxnummer wordt informatie bezorgd bestemd voor laatstgenoemde maar deze komt terecht bij zijn gewezen partner die op dat ogenblik als een onbevoegde derde moet worden bestempeld die deze informatie eventueel kan misbruiken, achterhouden. Problematiek is dezelfde voor gemeenschappelijke e-mailadressen. De instanties die toegang krijgen tot deze contactgegevens en ze wensen te gebruiken moeten dus voorzichtig zijn bij het gebruik. Het Rijksregister is een authentieke bron. Dit betekent dat de instanties die er beroep op doen, erop vertrouwen dat de gegevens die erin zijn opgenomen correct zijn. Zoals hiervoor uiteengezet, wordt m.b.t. de contactgegevens dergelijke garantie niet geboden. Een mix van betrouwbare en onbetrouwbare gegevens zet de status van het Rijksregister als authentieke bron op de helling omdat de gebruikers niet meer weten welke informatie nog betrouwbaar is en welke niet.

7. Wanneer bij de contactgegevens een e-mailadres wordt opgegeven, is voor de instanties die er toegang toe hebben de verleiding groot (kostenbesparing) om alle contacten via dit kanaal te laten verlopen en dit niettegenstaande het geen veilig communicatiekanaal is dat gemakkelijk kan worden gehackt of misbruikt door derden. De persoonsgegevens die via dat kanaal zullen worden meegedeeld kunnen zowel “gewone” als “gevoelige” gegevens zijn. Al naargelang het e-mailadres (hotmail, gmail, yahoo,...) zal bijvoorbeeld een administratie die er gebruik van maakt gegevens doorgeven naar landen buiten de Europese gemeenschap zonder passend beschermingsniveau (artikel 21 WVP). Dergelijke doorgifte is slechts mogelijk voor zover dit gebeurt in één van de gevallen, vermeld in artikel 22 WVP. De ondubbelzinnige toestemming (met kennis van zaken) van de betrokkene is één van de gevallen waarin die doorgifte mogelijk is. Wanneer iemand een e-mailadres laat opnemen in het Rijksregister impliceert dat dan een toestemming om die gegevens door te geven aan een land zonder passend beschermingsniveau? Dit kan worden betwist.

8. Vraag is of het niet het moment is om voor de doelgroepen van het Rijksregister het probleem van de elektronische communicatie met de burger die dat wenst, structureel te regelen en een proliferatie van e-mailadressen waaraan veiligheidsrisico's verbonden zijn, een halt toe te roepen. Deze problematiek werd trouwens door de Commissie reeds aangekaart in haar advies nr. 47/2015 *m.b.t het voorontwerp van wet houdende internering en diverse bepalingen inzake justitie*. Dit voorontwerp voorzag in de invoering van een gerechtelijk elektronisch² adres (heeft tot op heden nog geen concrete invulling gekregen). Waarom het gebruik van de e-box (uniek en beveiligd voor elke burger) niet veralgemenen waarbij aan de burger wel de keuze wordt gelaten om deze al dan niet te activeren? In deze e-box worden alle berichten bestemd voor de titularis ervan vercijferd opgeslagen tot hij deze afhaalt. De titularis vermeldt in het officieel profiel van die e-box het e-mail adres waarop hij wenst geïnformeerd te worden dat hij "post" heeft, waarna hij dan kan overgaan tot het openen van zijn post. In die optiek is er dan ook geen reden om een e-mailadres in het Rijksregister op te nemen.

Artikel 2

9. In het eerste lid wordt vastgesteld hoe een burger zijn contactgegevens kan meedelen, wijzigen of schrappen. Hij doet dit zelf na identificatie en authenticatie aan de hand van de eID op de website van het Rijksregister of eventueel de website van de gemeente. Er wordt uitdrukkelijk bepaald dat er gebruik moet worden gemaakt van een computer, aangesloten op internet en een verbonden leestoeistel. Aldus wordt gewaarborgd dat diegene die de contactgegevens verstrekt, wijzigt of schrapt ook diegene is die hij beweert te zijn.

10. De Commissie stelt vast dat de gehanteerde formulering de mededeling van contactgegevens door middel van mobiele apparaten of apparaten zonder een verbonden leestoeistel uitdrukkelijk uitsluit. Dit is natuurlijk een opportuniteitskeuze. Louter volledigheidshalve vestigt de Commissie de aandacht op het koninklijk besluit van 17 juli 2014 *tot vaststelling van de voorwaarden, de procedure en de gevolgen van de erkenning van aanmeldingsdiensten voor digitale overheidstoepassingen die gebruik maken van niet-verbonden aanmeldingsmiddelen*, dat een betrouwbare identificatie en authenticatie aan de hand van niet-verbonden aanmeldingsmiddelen mogelijk maakt.

11. Een burger kan ook naar de gemeente gaan waar hij ingeschreven is in de bevolkingsregisters of in het vreemdelingenregister om contactgegevens te laten opnemen, wijzigen, schrappen. Er worden geen nadere specificaties gegeven. Om te vermijden dat er te kwader trouw contactgegevens zouden worden opgenomen, is het raadzaam te bepalen dat deze opname alleen maar mogelijk is mits gebruik van de eID van de burger die zich aanbiedt.

² Dit begrip werd weerhouden in de uiteindelijke versie van de wet van 4 mei 2016 *houdende internering en diverse bepalingen inzake Justitie*.

12. Het tweede lid van dit artikel voorziet dat de historiek van de opeenvolgende wijzigingen van de contactgegevens en/of schrappingen niet wordt bijgehouden bij het Rijksregister. Dit is in strijd met artikel 3, tweede en vierde lid, WRR. Ingevolge dit wetsartikel moeten enerzijds de opeenvolgende wijzigingen met hun datum van uitwerking in het Rijksregister worden vermeld en worden anderzijds de gegevens bewaard gedurende 30 jaar, te rekenen vanaf het overlijden van de persoon op wie zij betrekking hebben.

13. Verder vestigt de Commissie er de aandacht op dat het tijdstip waarop een gegeven werd geschrapt of gewijzigd van belang kan zijn voor de instantie die er gebruik van gemaakt heeft, bijvoorbeeld om aan te tonen dat op de datum dat een faxbericht werd verstuurd naar een bepaald nummer, dit nummer nog steeds als contactgegeven was opgenomen.

Artikel 3

14. Krachtens artikel 3 zullen gemeentebesturen en de diensten van het Rijksregister eigenmachtig contactgegevens kunnen schrappen wanneer deze elementen bevatten die strijdig zijn met goed gedrag en zeden, met de openbare orde, aanzetten tot haat, of compleet onzinnig zijn.

15. Een zelfstandige geeft zijn/haar professioneel gsm-nummer op waarop hij/zij best kan worden bereikt. Een instantie wil de betrokkene contacteren en wordt verbonden met zijn/haar voicemail die tegen betaling intiem gezelschap aanbiedt. Wordt dit nummer dan geschrapt wegens strijdig met het goed gedrag en zeden? Een betrokkene geeft als e-mailadres hitler@ss.com op. Wordt dit geschrapt wegens strijdig met de openbare orde of wegens het aanzetten tot haat? Een betrokkene geeft als e-mailadres tuuttuut@trein.com op, e-mailadres waarop hij te bereiken is. Wordt dit geschrapt omdat het de indruk geeft onzinnig te zijn?

16. Deze termen zijn vaag en laten heel wat ruimte voor persoonlijke appreciatie aan het Rijksregister en gemeentebesturen. Wat voor het ene gemeentebestuur strijdig is met de goede zeden is dat niet noodzakelijk voor een ander gemeentebestuur.

17. De Commissie stelt vast dat voorafgaand aan de schrapping geen overleg wordt gepleegd met de betrokkene. Hij wordt voor een *fait accompli* gesteld. De titularis van de contactgegevens heeft dus helemaal geen stem in het verhaal. Er wordt geen specifieke verhaalmogelijkheid geboden (bijvoorbeeld via een ombudsdienst). Is het de bedoeling dat een burger indien hij niet akkoord is met de schrapping, naar de burgerlijke rechter of de Raad van State stapt? Wat als de burger zijn geschrapte contactgegevens terugplaatst? Het kan toch niet de bedoeling zijn dat deze gegevens het voorwerp worden van getouwtrek tussen de titularis ervan en de diensten van het Rijksregister.

18. De toepassing van dit artikel zal ongetwijfeld ook leiden tot ongerijmde toestanden. Wanneer de diensten van het Rijksregister een e-mailadres uit de contactgegevens schrappen, bijvoorbeeld wegens strijdig met de goede zeden, betekent dit niet dat het e-mailadres ophoudt te bestaan en evenmin dat het niet actief wordt gebruikt. Logischerwijs zou dit e-mailadres dus uit het verkeer moeten worden gehaald (geschrapt/geblokkeerd). Zullen de diensten van het Rijksregister dit dan signaleren aan de bevoegde dienst(en)? Zo ja, wordt de betrokkene hierover dan eveneens geïnformeerd? Wat als de bevoegde dienst(en) het niet eens (is) (zijn) met de interpretatie van de diensten van het Rijksregister? Worden de gegevens dan teruggeplaatst?

Artikel 4

19. Dit artikel bevat een technische aanpassing zodat het koninklijk besluit van 3 april 1984 in overeenstemming is met de mogelijkheid voor de burger contactgegevens aan het Rijksregister te verstrekken zoals in het ontwerpbesluit voorzien.

OM DEZE REDENEN, de Commissie

1° verleent gunstig advies met betrekking tot het principe dat de burger bepaalde contactgegevens in het Rijksregister kan laten opnemen;

2° verleent ongunstig advies voor wat de uitgewerkte regeling gelet op de opmerkingen geformuleerd in de randnummers 4, 6 - 8, 10 – 13, 15 - 18.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere