



Aanbeveling nr 03/2011 van 25 mei 2011

Betreft: Aanbeveling uit eigen beweging over het nemen van een kopie van de identiteitskaart en over het gebruik en de elektronische lezing ervan (CO-AR-2010-008)

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 30;

Gelet op het verslag van de heer F. Robben;

Brengt op 25 mei 2011 de volgende aanbeveling uit:

I. ONDERWERP VAN DE AANBEVELING

1. Meer en meer personen worden geconfronteerd met de vraag hun identiteitskaart voor te leggen om heel verschillende doeleinden (uitreiking van een getrouwheidskaart, lidkaart, etc.). Soms wordt bovendien een kopie of een digitale kopie genomen of een elektronische lezing uitgevoerd zonder dat dit wordt verantwoord of uitgelegd, meer nog, zonder enige garantie dat hun persoonsgegevens worden beschermd.
2. Vandaag zijn de contacten tussen administratie en de burger steeds meer elektronisch. Bij de FOD financiën heeft de burger onder meer toegang tot zijn fiscaal dossier (MyMinfin, tax-on-web), tot zijn dossier bij het Rijksregister of zijn pensioen dossier (MyPension). Een token voor burgers¹ kan tegenwoordig worden aangevraagd met het identificatienummer van het Rijksregister, het nummer van de identiteitskaart en het nummer van de SIS-kaart. Meerdere Belgische openbare besturen hebben ervoor gekozen om de toegang tot hun onlinediensten te beveiligen met een authenticatie van de gebruiker met behulp van een token en/of de elektronische identiteitskaart.
3. Het verhoogde aantal in omgang zijnde fotokopieën van identiteitskaarten, vormen bijgevolg een verhoogd risico op identiteitsdiefstal en onrechtmatige toegang tot, soms zelfs gevoelige, persoonsgegevens.
4. Uit bekommernis over dit verhoogd risico op identiteitsdiefstal én over het toenemend risico op overtredingen van de privacywet en de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, dat wordt veroorzaakt door een disproportioneel gebruik van de identiteitskaart (kopie/elektronische lezing), formuleert de Commissie in deze aanbeveling enkele principes die terzake nageleefd moeten worden.
5. In eerste instantie wordt onderzocht wanneer de identificatie van een persoon noodzakelijk is. Eens de noodzakelijkheid van een identificatie is vastgesteld, kan worden bepaald wanneer het gebruik van de identiteitskaart wel of niet toelaatbaar is. Op dit punt zal bijzondere aandacht worden besteed aan het kopiëren van de identiteitskaart.

¹ Een token is een middel om zich te authenticeren ten overstaan van het authenticatiecertificaat van de identiteitskaart. De authenticatie is een proces dat erin bestaat de vermeende identiteit van een persoon te verifiëren. Dit kan gebeuren volgens de 3 hiernavolgende methodes of via een combinatie ervan: (1) de persoonlijke kennis van een element zoals een paswoord, (2) het bezit van een object zoals een badge of een chipkaart, (3) de persoonlijke eigenschappen (zoals een vingerafdruk). De identificatie van een persoon bestaat erin de identiteit van een persoon uit de bevolking te herkennen (middels elementen die uitsluitend die persoon kent of bezit).

II. OVERWEGINGEN

II.1. VOORWOORD

II.1.1. Koninklijk uitvoeringsbesluit van het artikel 6, §4 van de wet van 19 juli 1991²

6. De Commissie betreurt dat we vandaag nog altijd wachten op het koninklijk uitvoeringsbesluit van artikel 6, §4 van de wet van 19 juli 1991 dat bepaalt dat elke geautomatiseerde controle van de kaart via een optische of andere lezing het voorwerp moet uitmaken van een koninklijk besluit na advies van het Sectoraal Comité van het Rijksregister.
7. Zij herhaalt opnieuw haar verzoek dat voor dit artikel 6, §4 een algemeen koninklijk uitvoeringsbesluit wordt genomen, dat de richtlijnen op dit vlak uittekent en waarin herinnerd wordt aan het proportionaliteits- en veiligheidsbeginsel evenals aan de rechten van de betrokken personen.
8. Daarin zou bijzondere aandacht kunnen worden besteed aan de analyse van de installatiemogelijkheid van een techniek waarmee de houders van een identiteitskaart, de gegevens die zij verstrekken tijdens de elektronische lezing van hun kaart³, kunnen controleren of, waarmee ten minste de transparantie wordt verzekerd van de gegevens die de verantwoordelijke van de verwerking verwerkt tijdens de elektronische lezing van de kaart. Het is ook raadzaam om op de markt een signaal te geven waarmee eraan wordt herinnerd dat een verstrekking van een bepaalde dienst of product niet kan worden onderworpen aan een voorafgaande identificatie van de gebruiker of de consument indien een dergelijke identificatie overmatig is/of niet noodzakelijk.

II.1.2. Keuze van het authenticatiemiddel in functie van het soort onlinedienst.

9. Het gebruik van de authenticatiemodule van de identiteitskaart garandeert een hoger beveiligingsniveau van de toegang tot onlinediensten dan de toegang met een token voor de burger. Enerzijds is de procedure voor de uitreiking van de identiteitskaart door het

² 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.

³ Cfr. artikel 14 van de Richtlijn 2002/58/Eg van het Europees parlement en de Raad *betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de privacy in de sector van elektronische communicaties*, die erop aandringt om maatregelen te nemen zodat kan worden gegarandeerd dat de terminals zo worden gebouwd dat ze compatibel zijn met het recht van de gebruikers om hun persoonsgegevens te beschermen en controleren.

gemeentebestuur (displaycontrole) meer beveiligd dan de uitreiking van een token; die laatste werd eerst besteld op het internet aan de hand van het identificatienummer van het Rijksregister, het kaartnummer van de identiteitskaart en het nummer van de SIS-kaart en wordt vervolgens per gewone post verstuurd. Anderzijds is de elektronische identiteitskaart zodanig ontworpen dat ze heel moeilijk te kopiëren is. Bovendien zal een persoon, door de aard ervan, zich veel sneller bewust zijn van het feit dat hij zijn identiteitskaart kwijt is dan van het verlies van zijn "token"kaart. De identiteitskaart beschikt ook nog over een "stop card" procedure waarmee de elektronische functies van de verloren of gestolen kaart kunnen worden geblokkeerd.

10. Dientengevolge doet de Commissie de aanbeveling om het gebruik van de token te beperken tot de onlinediensten waarbij een authenticatie noodzakelijk is maar die geen toegang geven tot persoonsgegevens zoals bijvoorbeeld de onlinedienst voor de aanvraag van attesten van een akte van burgerlijke staat. Ook wordt aanbevolen dat de toegang tot de onlinediensten waar kennis kan worden genomen van persoonsgegevens en, meer nog, van gevoelige persoonsgegevens, (waaronder de gegevens betreffende de gezondheid of de gegevens die als zodanig worden aangevoeld, zoals financiële gegevens) gebeurt op grond van de authenticatiemodule van de identiteitskaart of een gelijkaardig systeem zodat een voldoende veiligheidsniveau bereikt wordt.

II.2. VERZOEK DE IDENTITEITSKAART VOOR TE LEGGEN – NOODZAAK VAN IDENTIFICATIE

11. De identificatie van een persoon kan gebeuren met de voorlegging van een document dat de identiteit bewijst, zoals de identiteitskaart. De eenvoudige fysieke voorlegging van de identiteitskaart is op zich geen gegevensverwerking waarop de privacywet van toepassing is omdat het hier niet gaat over een automatische gegevensverwerking noch over een a priori verwerking van gegevens die bestemd zijn om in een bestand te worden opgenomen.
12. In ieder geval mag een persoon slechts geïdentificeerd worden als dit noodzakelijk blijkt te zijn voor de verwezenlijking van de nagestreefde gegevensverwerking.
13. Voor de openbare sector wordt deze problematiek geregeld door het Koninklijk besluit van 25 maart 2003 *betreffende de identiteitskaart*. In uitvoering van artikel 6, §7 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten, heeft de Koning de autoriteiten en openbare officieren aangeduid op wier verzoek de identiteitskaart moet worden voorgelegd. Zo is bepaald dat de identiteitskaart voorgelegd moet worden telkens de politie erom verzoekt of bij iedere aangifte of verzoek om een attest, bij een tussenkomst

van een gerechtsdeurwaarder of in het algemeen wanneer dat noodzakelijk is om de identiteit van een persoon vast te stellen⁴.

14. Ook de operatoren uit de privésector mogen in bepaalde omstandigheden een persoon identificeren met behulp van de identiteitskaart. Dit is het geval wanneer het voor de uitvoering van een contract noodzakelijk is een medecontractant vooraf te identificeren of wanneer een wettelijke bepaling dat vereist. In talrijke gevallen, is de voorafgaandelijke identificatie van een klant evenwel niet noodzakelijk om het contract te kunnen uitvoeren. Er kan op dit punt een onderscheid worden gemaakt tussen de contracten waarvan de uitvoering onmiddellijk gebeurt (verkoop van een product – betaling van de kostprijs in ruil voor het product) en de contracten waarvan de uitvoering opeenvolgende prestaties vereist (huurcontract, abonnement bij een videotheek, etc.) Meestal is voor de uitvoering van het contract de identificatie van de medecontractant niet noodzakelijk. Zo heeft een bakker geen enkele reden om de identiteit te kennen van zijn klant die een brood bij hem koopt. Een uitbater van een videotheek daarentegen mag legitiem de persoon identificeren aan wie hij een dvd verhuurt, zodat voor hem een lidkaart kan worden opgemaakt om later eventueel het gehuurde product dat niet werd teruggebracht te kunnen opeisen. In bepaalde gevallen is het feit dat de verantwoordelijke voor de verwerking die de betrokken persoon identificeert het gevolg van een wettelijke verplichting⁵.
15. De Commissie stelt vast dat aan sommige personen wordt gevraagd hun identiteitskaart af te geven als waarborg (bijvoorbeeld gedurende de tijd waarin een audiogids wordt gehuurd voor het bezoek aan een tentoonstelling). Die praktijk is niet aanvaardbaar aangezien hiermee de houder van de identiteitskaart verhinderd wordt om zijn wettelijke verplichting na te komen, namelijk om zijn identiteitskaart bij zich te hebben (art. 6, §7 Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten, art. 1 van het KB van 25/03/2003 betreffende de identiteitskaart) maar ook omwille van het risico op diefstal van zijn elektronische geïdentificeerde handtekening (identiteitsdiefstal) in het geval ook zijn pincode zou ontvreemd worden. Men zou in de plaats daarvan als waarborg een geldbedrag kunnen vragen. Zo niet, dan zou de persoon geïdentificeerd kunnen worden door hem te vragen om enkel zijn identiteitskaart voor te leggen waarna de relevante gegevens genoteerd worden, namelijk zijn naam, voornaam en nummer van zijn identiteitskaart⁶. Een kopie nemen van de identiteitskaart is onder die omstandigheden disproportioneel (cf. infra).

⁴ Artikel 1 van het KB van 25 maart 2003 *betreffende de identiteitskaart*.

⁵ Registratie van de reizigers in een toeristisch verblijf – artikel 143 van de wet van 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen; identificatie van de gebruikers van een zonnebankcentrum – KB van 20 juni 2002, etc.

⁶ Eens het gehuurde toestel werd teruggebracht moeten de persoonsgegevens, in toepassing van artikel 4, §1, 5) van de WVP worden geschrapt.

16. De Commissie wijst er ook op dat het voor de toekenning van algemene prijsverlagingen voor de klanten (zoals tijdens de solden) niet gerechtvaardigd is om de klanten voorafgaandelijk te identificeren als die vermindering uitsluitend worden toegekend omdat een aankoop heeft plaatsgevonden binnen een welbepaalde periode.
17. De Commissie stelt overigens ook vast dat veel handelaars hun klanten de kans geven om zich in te schrijven in een getrouwheidssysteem waarmee zij een prijsvermindering of enigerlei voordeel ontvangen in functie van het aantal verrichte aankopen. De identificatie van een klant⁷ die beslist zich daarvoor in te schrijven kan legitiem zijn in het geval er werd bepaald dat de inschrijving in dit systeem (of het gebruik van de getrouwheidskaart) strikt persoonlijk is⁸.

II.3 KOPIE VAN DE KAART/ELEKTRONISCHE LEZING VAN DE KAARTGEGEVENS

18. Om het risico te verminderen dat een kwaadwillige persoon zich met een gestolen identiteit of gestolen token, onrechtmatig toegang verschafft tot gepersonaliseerde onlinediensten, is het aangewezen de gevallen waarin een kopie van de identiteitskaart mag worden genomen te beperken.
19. Vooreerst is de Commissie van mening dat er geen kopie (fotokopie of elektronische kopie) van de identiteitskaart mag worden genomen buiten de wettelijk voorgeschreven gevallen⁹. Er zou bijvoorbeeld geen kopie mogen worden genomen van de identiteitskaart om binnen te komen in een openbare of private instellingen om deel te nemen aan een vergadering aangezien een persoon voldoende geïdentificeerd kan worden met het eenvoudige verzoek zijn identiteitskaart voor te leggen. De noodzaak om een persoon te identificeren betekent niet dat een kopie moet worden genomen van de identiteitskaart. Een visuele controle van de identiteitskaart volstaat.
20. Om nu het aantal in omloop zijnde kopies van identiteitskaarten te beperken, raadt de Commissie de wetgever aan om de gevallen te beperken waarin het nemen van een kopie van de kaart vereist is, tot de strikt noodzakelijke gevallen voor redenen van openbaar belang (openbare veiligheid, strijd tegen witwassen, etc.).

⁷ En niet het gebruik van zijn identiteitskaart als getrouwheidskaart. Bij de opmaak van zijn getrouwheidskaart is de identificatie voldoende vastgesteld via de voorlegging van een identiteitsbewijs zoals de identiteitskaart. Eens de getrouwheidskaart is opgemaakt is het niet langer relevant noch noodzakelijk de betrokken persoon bij ieder bezoek te vragen zijn identiteitskaart voor te leggen.

⁸ Getrouwheidskaart die uitsluitend gebruikt kan worden door de houder van de kaart.

⁹ Als voorbeeld : artikel 7 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme verplicht de instellingen onder bepaalde omstandigheden om de identiteit van hun klanten te verifiëren (hun naam, voornaam, geboorteplaats- en datum en indien mogelijk hun adres) aan de hand van een bewijsstuk waarvan een kopie wordt genomen.

21. Meer praktijkgericht suggereert de Commissie dat indien nodig¹⁰ door de houder een doorstreepte fotokopie van zijn identiteitskaart zou verstrekt worden met vermelding op deze doorstreepte kopie van de bestemming en het toegestane gebruik hiervan. De houder zal de niet-relevante gegevens of zijn rijksregisternummer doorstrepen indien de bestemming niet gemachtigd is om dit te verwerken. Deze werkwijze zou toelaten iedere eensluidende kopie van de identiteitskaart te vermijden en ieder gebruik hiervan voor niet-geoorloofde doeleinden te beperken.
22. De voorlegging of de lezing van de elektronische identiteitskaart resulteert dan wel niet in een kopie van de kaart maar in de verzameling van de relevante gegevens op de kaart. In toepassing van artikel 4 van de WVP, mag de verantwoordelijke voor de verwerking uitsluitend die gegevens inwinnen die strikt noodzakelijk zijn voor de geplande verwerking (bijvoorbeeld de naam, de voornamen en de geboortedatum die worden ingeschreven in een bezoekersregister). De Commissie herinnert er eveneens aan dat wanneer er geen wettelijke machtiging bestaat in de formele betekenis van het woord, ieder gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister een voorafgaande machtiging vereist van het Sectoraal comité van het Rijksregister. Zonder dergelijke machtiging mag dit nummer in geen geval worden geregistreerd.
23. Bepaalde handelspraktijken doen de Commissie eveneens nadenken over het gebruik van de identiteitskaart als getrouwheidskaart. In plaats van een getrouwheidskaart of klantenkaart uit te reiken, vragen bepaalde handelaars aan hun klanten om bij ieder bezoek hun identiteitskaart te laten lezen, met de bedoeling het aantal aankopen te registreren waarna zij dan naargelang hun getrouwheid een prijsvermindering of een enig ander voordeel krijgen. De Commissie is van oordeel dat de identiteitskaart van de klant uitsluitend voor dit doel kan worden gebruikt mits die klant daarvoor zijn vrije, specifieke en geïnformeerde toestemming heeft gegeven¹¹. Bovendien moet een alternatief worden aangeboden aan de klant die zijn identiteitskaart liever niet wil gebruiken voor dit doel¹². De klanten moet die keuze aangeboden krijgen op een transparante, welomschreven manier zodra aan hem een getrouwheidssysteem wordt aangeboden. Het proportionaliteitsbeginsel van de WVP vereist overigens dat in dit kader uitsluitend de noodzakelijke gegevens van de identiteitskaart worden gelezen. Er kan in geen geval sprake van zijn om voor dit doel de foto van de kaarthouder te verwerken en te bewaren, noch het nummer van zijn identiteitskaart, het

¹⁰ Bijvoorbeeld om zijn identiteit te bewijzen bij het indienen van een klacht.

¹¹ Wat betekent dat de handelaar aan de klant informatie verstrekt betreffende zijn gegevens die worden ingewonnen, de verwerkingen die met zijn gegevens zullen worden verricht en voor welke precieze doeleinden.

¹² Zie in die zin ook de aanbeveling van het Sectoraal comité van het Rijksregister van 02/2008 van 16/04/2008 over het gebruik van de identiteitskaarten door de bibliotheken.

identificatienummer van het Rijksregister of zijn geboorteplaats. De Commissie verduidelijkt dat een codering (al dan niet onomkeerbaar) van het identificatienummer van het Rijksregister op zich een aanwending betekent van dit nummer dat onderworpen is aan een machtiging van het Sectoraal comité van het Rijksregister.

24. De Commissie vestigt ook de aandacht erop dat bepaalde verwerkingen mogen verricht worden met behulp van bepaalde gegevens van de identiteitskaart zonder evenwel de betrokken persoon te identificeren. Zij moedigt dit soort van gegevensverwerkingen aan. Zo moet voor de toekenning van een specifiek tarief aan de inwoners van een gemeente voor de toegang tot een containerpark of een gemeentelijk zwembad alleen het gegeven dat betrekking heeft op de gemeente waar de inwoner woont, gelezen worden. Ook een sigaretten- of alcoholautomaat mag geen persoonsgegevens van de consument opslaan en bewaren. De verificatie van de leeftijd van een persoon die dergelijk product wil kopen kan gebeuren aan de hand van de elektronische lezing van de kaart; de bewaring van de identificatiegegevens van de personen die sigaretten kochten, kan nooit wettelijk zijn.
25. Tot slot, moet iedere verantwoordelijke voor de verwerking die gegevens inwint bij de betrokken persoon hem inlichten over de gegevens die hij over hem inzamelt, voor welk(e) precieze doeleinde(n) die gegevens zullen worden verwerkt en desgevallend wie die gegevens zullen ontvangen.
26. In toepassing van artikel 16 van de WVP moeten bovendien organisatorische en technische maatregelen worden genomen zodat de gegevensverzameling beperkt wordt tot wat noodzakelijk is om het nagestreefde doeleinde te bereiken maar ook als garantie dat er een bescherming is tegen iedere niet-gemachtigde of onwettige toegang tot die gegevens. Er moet een loggingsysteem ingevoerd worden zodat a posteriori kan gecontroleerd worden wie toegang had tot de gegevens, op welk ogenblik en om welke reden dat gebeurde.
27. De Commissie herinnert er ook aan dat de gegevensverwerkingen voor direct marketingdoeleinden inzake gegevensbescherming onderworpen zijn aan bijzondere regels. Zij verwijst hiervoor naar haar aanbeveling nr. 04/2009 van 14 oktober 2009 betreffende direct marketing en de bescherming van persoonsgegevens¹³.

¹³ Te raadplegen op haar website : http://www.privacycommission.be/nl/docs/Commission/2009/aanbeveling_04_2009.pdf

OM DIE REDENEN

Beveelt de Commissie aan

1. dat in de openbare sector een persoon uitsluitend wordt verzocht zijn identiteitskaart voor te leggen onder de omstandigheden bedoeld in artikel 1, 2^{de} lid van het voormelde KB van 25 maart 2003 en dat in de private sector, een persoon uitsluitend wordt verzocht zijn identiteitskaart voor te leggen indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst of wanneer daarin werd voorzien in een wettelijke bepaling;
2. dat er geen enkele kopie van de identiteitskaart wordt genomen buiten de in de wet voorgeschreven gevallen;
3. dat nadat de identiteit van een persoon werd gecontroleerd bij een noodzakelijke identificatie (toegang tot een niet-openbare vergadering, huur van een audiotestel in een museum,...) de identiteitskaart van een persoon in geen geval in bewaring wordt genomen;
4. dat de wetgever de gevallen beperkt waarin het nemen van een kopie van de identiteitskaart vereist is tot die gevallen waarin dit noodzakelijk is voor redenen van openbaar belang;
5. dat indien de identiteitskaart wordt gelezen, uitsluitend die gegevens worden verwerkt en bewaard die strikt noodzakelijk zijn voor het nagestreefde doeleinde (proportionaliteit). Zonder machtiging van het Sectoraal comité van het Rijksregister, het identificatienummer van het Rijksregister in geen geval (codering inbegrepen) mag gebruikt worden;
6. dat in het kader van een getrouwheidssysteem, de voorafgaande, geïnformeerde, vrije en specifieke toestemming moet worden verkregen van de klant vooraleer zijn elektronische identiteitskaart mag worden gelezen. Er moet aan de klant eveneens een alternatief voor het gebruik van zijn identiteitskaart worden voorgesteld;
7. dat de invoering van anonieme gegevensverwerkingen aan de hand van de identiteitskaart wordt aangemoedigd.

Voor de Administrateur m.v.,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere