



Advies nr 20/2013 van 5 juni 2013

Betreft: voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen aangaande de werking van het netwerk van de sociale zekerheid – Bepalingen inzake de sociale identiteitskaart en de ISI+-kaart (CO-A-2013-016)

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 Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid, ontvangen op 05/04/2013;

Gelet op het verslag van Dhr. Yves Roger;

Brengt op 5 juni 2013 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

1. De Commissie ontving op 5 april 2013 van de Administrateur-generaal van de Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid het verzoek om een advies te verlenen op bepaalde artikelen van het voorontwerp van wet *houdende diverse bepalingen aangaande de werking van het netwerk van de sociale zekerheid* (hierna "het voorontwerp"). De kwestieuze artikelen voorzien in de afschaffing van de sociale identiteitskaart ("SIS-kaart") en in de invoering van een residuaire kaart (hierna "ISI+-kaart") ten behoeve van de personen die vooralsnog niet kunnen beschikken over een Belgische elektronische identiteitskaart, een elektronische vreemdelingenkaart of een elektronisch verblijfsdocument.
2. De SIS-kaart wordt vandaag nog gebruikt om de sociaal verzekerden te identificeren en hun statuut in de ziekteverzekering te controleren. Door de afschaffing van de SIS-kaart zullen deze doelstellingen in de toekomst niet verdwijnen maar zullen ze op een andere manier gerealiseerd worden.
3. Wat het luik "identificatie" betreft, zal vanaf 2014 het Belgisch elektronisch identiteitsbewijs (de eID, de KidsID, de elektronische identiteitskaart voor niet-Belgische onderdanen van de Europese Unie, de elektronische verblijfstitel voor onderdanen van een land buiten de Europese Unie) gebruikt worden om de sociaal verzekerde te identificeren. Degenen die geen aanspraak kunnen maken op een elektronisch identiteitsbewijs, alsook alle kinderen jonger dan twaalf jaar zullen een ISI+-kaart als identificatiemiddel ontvangen.
4. Wat het luik "statuut in de ziekteverzekering" van de sociaal verzekerde betreft, zal dit statuut kunnen worden achterhaald door een raadpleging van de gegevensbanken van de respectieve verzekeringsinstellingen.
5. De SIS-kaart, die ingevoerd door het koninklijk besluit van 18 december 1996 *houdende maatregelen met het oog op de invoering van een sociale identiteitskaart ten behoeve van alle sociaal verzekerden, met toepassing van de artikelen 38, 40, 41 en 49 van de wet van 26 juli 1996 houdende de modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de wettelijke pensioenstelsels*, is overigens reeds lange tijd gedoemd om te verdwijnen. De Ministerraad heeft er immers al op 23 juni 2006 mee ingestemd dat deze kaart op termijn diende te worden vervangen door de elektronische identiteitskaart. In 2011 verkreeg de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid een machtiging van het Sectoraal Comité van het Rijksregister om de mededeling te bekomen van gegevens uit het Rijksregister, uit het register van identiteitskaarten en uit het vreemdelingenregister, voor het uitvoeren van

testen met het oog op de samensmelting van de SIS-kaart en de elektronische identiteitskaart¹.

6. Het voorontwerp dat nu ter advies van de Commissie wordt voorgelegd vormt dan ook een volgende stap om de SIS-kaart volledig te schrappen en te vervangen door het elektronisch identiteitsbewijs en door de ISI+-kaart.

II. TEN GRONDE

A. ALGEMENE OPMERKINGEN

7. Gelet op het belang van een correcte identificatie van de sociaal verzekerden² en gelet op het feit dat op de elektronische identiteitskaart minder gegevens staan dan op de actuele SIS-kaart (cf. infra randnummer 21), staat de Commissie in beginsel gunstig ten aanzien van het gebruik van de elektronische identiteitskaart ter vervanging van de SIS-kaart.

8. Tegelijk vestigt de Commissie er de aandacht op dat het voorontwerp ook tot gevolg zal hebben dat steeds meer personen/instellingen het identificatienummer van het Rijksregister zullen gebruiken. Op basis van het nummer zal door sommige actoren in de gezondheidszorg immers een opzoeking gebeuren in de "verzekeraarheidsgegevensdatabanken" teneinde het statuut in de ziekteverzekering van hun patiënten te kunnen verifiëren.

De Commissie onderlijnt dat het gebruik van dit identificatienummer onderworpen is aan een voorafgaande machtiging. Zij stelt vast dat er in dit verband recent een belangrijke wetswijziging werd doorgevoerd. In de wet op het eHealth-platform is met name een bepaling ingevoegd krachtens dewelke zorgverleners het identificatienummer mogen gebruiken *"bij de onderlinge uitwisseling van hun persoonsgegevens of bij de uitwisseling met andere instanties die gemachtigd zijn het identificatienummer te gebruiken"*.^{3 4}

De Commissie vestigt er de aandacht op dat wanneer in onderhavige context ook nog op andere manieren gebruik zou gemaakt worden van het identificatienummer van het Rijksregister, hiertoe in principe een machtiging vereist is van het Sectoraal Comité van het Rijksregister.

¹ Beraadslaging RR nr. 49/2011 van 21 september 2011.

² De Commissie sprak zich in het verleden meermaals positief uit over het gebruik van deze kaart, gelet op het feit dat deze degelijke waarborgen biedt (cf. Aanbeveling nr. 01/2008 van 24 september 2008; Aanbeveling nr. 03/2011 van 25 mei 2011).

³ Artikel 8/1 van de wet van 21 augustus 2008 *houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform*, ingevoegd door artikel 57 van de wet van 19 maart 2013 *houdende diverse bepalingen inzake gezondheid (I)*.

⁴ Zie advies nr. 18/2010 van 9 juni 2010.

B. TOETSING AAN DE BASISBEGINSELEN VAN DE WVP

a. Toelaatbaarheid van de gegevensverwerkingen

9. Om toelaatbaar te zijn moet elke gegevensverwerking een grondslag vinden in artikel 5 van de WVP. In dat opzicht kan verwezen worden naar meerdere verwerkingsgrondslagen in artikel 5 van de WVP, met name naar de punten c⁵ en e⁶. De Commissie merkt evenwel op dat het lidmaatschap van een ziekenfonds een gevoelig gegeven in de zin van artikel 6 WVP kan zijn, in de mate dat uit dit lidmaatschap een politieke opvatting of een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging kan blijken⁷. Aangezien het voorontwerp tot doel heeft om via het elektronisch identiteitsbewijs of via de ISI+-kaart, het lidmaatschap op te vragen bij de verzekeringsinstellingen, zullen er verwerkingen van gegevens in de zin van artikel 6 WVP plaatsvinden. Voor dergelijke verwerkingen zijn krachtens de WVP ook meerdere verwerkingsgrondslagen mogelijk die in onderhavige context relevant zijn:

- a. artikel 6, § 2, h) van de WVP: *"(...) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling vastgesteld door of krachtens de wet met het oog op de toepassing van de sociale zekerheid"*;
- b. artikel 6, § 2, j) van de WVP: *"(...) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor (...) het beheer van gezondheidsdiensten⁸ handelend in het belang van de betrokkene en de gegevens worden verwerkt onder het toezicht van een beroepsbeoefenaar in de gezondheid."*

10. Gelet op bovenstaande vaststellingen, is de Commissie van oordeel dat de gegevensverwerkingen die in onderhavige context zullen plaatsvinden, in beginsel toelaatbaar zijn.

b. Finaliteit en wettelijke omkadering

11. Persoonsgegevens dienen verwerkt te worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden.

⁵ "wanneer de verwerking noodzakelijk is om een verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking is onderworpen door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie".

⁶ "wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van openbaar belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag, die is opgedragen aan de verantwoordelijke voor de verwerking of aan de derde aan wie de gegevens worden verstrekt."

⁷ D. De Bot, *Verwerking van persoonsgegevens*, Antwerpen, Kluwer, 2001, nr. 182.

⁸ Met "gezondheidsdiensten" worden niet enkel verzorgingsinstellingen bedoeld, maar ook instellingen van sociale zekerheid die gegevens over de gezondheid moeten verwerken in het kader van de ziekte –en invaliditeitsverzekering (D. De Bot, *Verwerking van persoonsgegevens*, Antwerpen, Kluwer, 2001, nr. 201).

12. Het voorontwerp heeft tot doel om de bestaande regeling met betrekking tot de SIS-kaart op te heffen en te vervangen door een ander systeem, zonder dat hierbij iets wordt gewijzigd aan de gewaarborgde toegang tot de gezondheidszorg. De SIS-kaart wordt vandaag gebruikt om de sociaal verzekerden te identificeren en hun statuut in de ziekteverzekering te controleren. Het voorontwerp voorziet in een nieuw systeem dat beide aspecten van deze dubbele functie in de toekomst zou moeten waarborgen.
13. Wat het luik "identificatie" betreft, bepaalt het voorontwerp dat vanaf 2014 het Belgisch elektronisch identiteitsbewijs (de eID, de KidsID, de elektronische identiteitskaart voor niet-Belgische onderdanen van de Europese Unie, de elektronische verblijfstitel voor onderdanen van een land buiten de Europese Unie) gebruikt worden om de sociaal verzekerde te identificeren. De elektronische identiteitskaart wordt vandaag al gebruikt om personen te identificeren in sterk uiteenlopende contexten⁹ en het feit dat het nu ook zal gebruikt worden om sociaal verzekerden te identificeren is niet onverenigbaar met het doeleinde waarvoor deze oorspronkelijk zijn ontwikkeld.
14. De sociaal verzekerden die geen Belgisch elektronisch identiteitsbewijs hebben, zullen een ISI+-kaart ontvangen. Het personeel toepassingsgebied van de ziekteverzekering is immers ruimer dan de groep van personen die over een elektronisch identiteitsbewijs beschikt. Het gaat bijvoorbeeld om kinderen jonger dan 12 jaar die niet over een KidsID beschikken, over grensarbeiders in België die in het buitenland wonen of over personen met een buitenlandse nationaliteit die in België hebben gewerkt maar die opnieuw in hun land van oorsprong zijn gaan wonen na hun pensionering. De aanmaak van een ISI+-kaart is dus noodzakelijk om deze categorieën van personen te identificeren die niet onder het toepassingsgebied van het huidige systeem van de Belgische elektronische identiteitsbewijzen vallen. Deze kaart heeft aldus louter tot doel om personen te identificeren, wat ook kan worden afgeleid uit artikel 10 van het voorontwerp.
15. Wat het luik controle van het "statuut in de ziekteverzekering" van de sociaal verzekerde betreft, zal dit statuut kunnen worden achterhaald door een beveiligde raadpleging van de gegevensbanken van de respectieve verzekeringsinstellingen. Vandaag kan dit statuut nog worden bekomen door het raadplegen van de gegevens die op de SIS-kaart zelf staan. Vanaf de inwerkingtreding van de tekst van het voorontwerp zal deze informatie dus niet meer op een kaart staan, maar zal deze telkens in de relevante gegevensbanken worden

⁹ Artikel 1, lid 2, van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 *betreffende de identiteitskaarten* schrijft voor dat de identiteitskaart moet worden voorgelegd *"telkens als de houder het bewijs van zijn identiteit dient te leveren"*.

opgezocht. Zoals verder in onderhavig advies wordt uitgelegd, staat de Commissie in beginsel positief tegenover deze aanpak (cf. infra randnummer 20).

16. Hoewel zij van oordeel is dat de doeleinden van het voorontwerp duidelijk zijn, stelt de Commissie tegelijk vast **dat de wettelijke omkadering van de gegevensverwerkingen die in het kader van de ISI+-kaart zullen plaatsvinden, summier is uitgewerkt in het voorontwerp zelf**. In dit verband wijst zij op de volgende punten:

- In het voorontwerp wordt niet geregeld welke gegevens op die kaart zullen figureren. Dit punt wordt wel verduidelijkt in een ontwerp van koninklijk besluit dat ter informatie aan de Commissie werd overgemaakt:

"De ISI+-kaart bevat de volgende gegevens:

1°identiteitsgegevens uit het Rijksregister of uit de Kruispuntbankregisters, dit zijn het identificatienummer van de sociale zekerheid, de naam, de voornamen, de geboortedatum en het geslacht;

2°gegevens met betrekking tot de kaart: begindatum van de geldigheid, uniek identificatienummer van de kaart en specifieke gegevens met betrekking tot de veiligheid."

De Commissie stelt vast dat de gegevens die op de ISI+-kaart zullen figureren, dezelfde zijn als deze die op de huidige SIS-kaart zichtbaar worden vermeld (behalve de 'specifieke gegevens met betrekking tot de veiligheid'). Aangezien de ISI+-kaart geen chip zal hebben zal deze verder geen andere persoonsgegevens bevatten (wat bij de huidige SIS-kaart wel nog het geval is). Zij concludeert dat – op voorwaarde dat het ontwerp-KB op dit punt ongewijzigd blijft – er op de ISI+-kaart niet meer gegevens zullen geplaatst worden dan noodzakelijk is om de sociaal verzekerde correct te identificeren en zij is aldus van oordeel dat dit strookt met het proportionaliteitsbeginsel (zie ook infra randnummers 20-21)

- Er zijn ook geen bepalingen opgenomen omtrent de informatieverstrekking aan de betrokkenen, noch over de manier waarop zij hun rechten kunnen uitoefenen.
- Verder rijst de vraag of er voor deze ISI+-kaart een speciale gegevensbank zal opgericht worden, zoals dit ook het geval is voor de elektronische identiteitskaart en voor de vreemdelingenkaart (cf. "centraal bestand van de identiteitskaarten" en "centraal bestand van de vreemdelingenkaarten"¹⁰).

¹⁰ Artikel 6*bis* van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten.

17. De Commissie is er zich van bewust dat niet alle details van de gegevensverwerkingen in het voorontwerp kunnen geregeld worden. Eén en ander kan nadien in uitvoeringsbesluiten verder worden uitgewerkt. Zoals het voorontwerp nu voorligt wordt de uitwerking van vrijwel alle aspecten van de ISI+-kaart daarentegen aan de Koning gedelegeerd (artikel 11 van het voorontwerp). De Commissie adviseert om de belangrijkste punten reeds in het voorontwerp te regelen. Hiertoe kan inspiratie gevonden worden in de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten.
18. De Commissie dringt er in elk geval op aan om haar het ontwerp van koninklijk besluit, dat haar nu louter ter informatie werd overgemaakt, ook formeel ter advies voor te leggen.
19. Verder betreurt de Commissie ook dat een ander fundamenteel aspect niet in het voorontwerp wordt geregeld. **Geen enkel artikel in het voorontwerp bepaalt met name expliciet dat het elektronisch identiteitsbewijs zal gebruikt worden ter vervanging van de SIS-kaart.** Hiervan wordt enkel melding gemaakt in de memorie bij het voorontwerp (p. 2 en 6), alsook in het hogervermelde ontwerp van koninklijk besluit dat ter informatie aan de Commissie werd overgemaakt. De Commissie dringt er op aan om in het voorontwerp zelf aan te geven dat de sociaal verzekerden het elektronisch identiteitsbewijs moeten voorleggen telkens zij, in het kader van wettelijke en reglementaire verplichtingen binnen de sociale zekerheid, het bewijs van hun identiteit dienen te leveren¹¹. Een dergelijke bepaling beperkt meteen ook het aantal personen/instanties die in onderhavige context aan de burger kunnen vragen om de kaart voor te leggen. Artikel 10 van het voorontwerp (dat in de huidige redactie uitsluitend handelt over de ISI+-kaart) kan hiertoe ten dele als inspiratie dienen¹². Er dient tegelijk wel over gewaakt te worden dat deze verplichting niet op gespannen voet komt te staan met de reeds bestaande plicht om de identiteitskaart voor te leggen "*bij elke vordering van de politie*"¹³. Stel immers dat iemand zijn identiteitskaart heeft doorgegeven aan een andere persoon om voor hem/haar geneesmiddelen te kopen bij een apotheker en dat de betrokkene op dat moment door de politie wordt verzocht om zijn identiteit te bewijzen...

¹¹ De Commissie maakt zich overigens de bedenking of burgers in de praktijk wel zouden kunnen verplicht worden om in onderhavige context (sociale zekerheid) hun elektronisch identiteitsbewijs voor te leggen, mocht geen enkele regelgevende bepaling hen hiertoe verplichten. Reden te meer dus om het voorontwerp op dit punt aan te vullen.

¹² "*Iedere sociaal verzekerde (...) is ertoe gehouden zijn ISI+-kaart voor te leggen telkens hij, in het kader van wettelijke en reglementaire verplichtingen binnen de sociale zekerheid, het bewijs van zijn identiteit dient te leveren.*"

¹³ Artikel 1, lid 2, van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 *betreffende de identiteitskaarten*

c. Proportionaliteit

20. De Commissie staat positief tegenover het feit dat het gegeven "statuut in de ziekteverzekering" niet op het elektronisch identiteitsbewijs wordt opgenomen. De verificatie van dit statuut zal via andere kanalen gebeuren (cf. supra randnummer 15). Dit betekent dat er minder gegevens op het elektronisch identiteitsbewijs zullen staan, dan er zich vandaag op de SIS-kaart bevinden. Bovendien zijn het net de gevoelige gegevens die niet meer op een kaart zullen figureren. In het licht van het proportionaliteitsbeginsel betreft dit een positieve evolutie.
21. De Commissie onderlijnde in het verleden overigens dat de eID in principe enkel gegevens mag bevatten die verband houden met identificatie en authenticatie¹⁴. Het zou dan ook onaanvaardbaar geweest zijn mocht het voorontwerp hebben voorgeschreven dat er gegevens omtrent het statuut in de ziekteverzekering op het elektronisch identiteitsbewijs zelf worden opgenomen.

d. Nauwkeurigheid van de gegevens

22. Op p. 5 van de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt het volgende gesteld:
"Dit nieuwe systeem heeft vooral als voordeel dat de gegevens steeds actueel zijn. Het is niet meer nodig om deze gegevens te kopiëren op een drager. De sociaal verzekerde moet ook niet meer vragen dat zijn gegevens zouden bijgewerkt worden."
23. De Commissie is van oordeel dat dit nieuwe systeem de nauwkeurigheid van de gegevens effectief kan ten goede komen – wat positief is in het licht van artikel 4, § 1, 4°, WVP – aangezien er op de elektronische identiteitsbewijzen en op de ISI+-kaarten slechts beperkte informatie zal figureren en de andere (gevoelige) gegevens in gegevensbanken zullen geraadpleegd worden. Voorwaarde is evident wel dat de gegevens in de "verzekeraarheidsgegevensdatabanken" steeds geactualiseerd worden en de Commissie verzoekt dan ook dat hier in de praktijk zou over gewaakt worden.

e. Transparantie

24. De Commissie adviseert om de bevolking via passende kanalen te informeren over de hervorming die het voorontwerp beoogt. De burger heeft immers het recht om te weten hoe hij in de toekomst zijn identiteit en zijn statuut in de ziekteverzekering zal kunnen aantonen

¹⁴ Cf. Advies nr. 13/2005 van 7 september 2005.

bij bv. de apotheker. Hij dient in dit kader eveneens te worden geïnformeerd omtrent de volgende punten:

- a. welke gegevens er over hem/haar in deze context zullen verwerkt worden;
- b. welke gegevensverwerkingen er juist zullen plaatsvinden;
- c. welke de rechten zijn die de WVP hem/haar toekent.

f. Veiligheidsmaatregelen

25. Gelet op de aard van de verwerkte gegevens, rust er op de schouders van de diverse betrokken actoren een belangrijke verantwoordelijkheid bij de uitwerking van en de controle op de organisatorische en technische veiligheidsmaatregelen in de zin van artikel 16, § 4, van de WVP.
26. De verantwoordelijken voor de verwerking van de “verzekerbaarheidsgegevensdatabanken”, alsook de andere verantwoordelijken voor de verwerking die in deze context gevoelige gegevens zouden verwerken, dienen onder andere de categorieën van personen die werkzaam zijn binnen hun organisatie en die toegang hebben tot de kwetsieuze gegevens, aan te wijzen en zij dienen de lijst van de aangewezen personen ter beschikking te houden van de Commissie. Zij dienen verder de nodige maatregelen te nemen opdat enkel de aangewezen personen toegang wordt verschaft tot deze gegevens. De toegangsgerechtigde personen moeten er bovendien door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling toe gehouden zijn om het vertrouwelijk karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen¹⁵.
27. Tot slot verwijst de Commissie in dit kader naar het document ‘*Referentiemaatregelen inzake beveiliging, toepasbaar op elke verwerking van persoonsgegevens*’¹⁶, naar haar aanbeveling uit eigen beweging *betreffende de na te leven veiligheidsmaatregelen ter voorkoming van gegevenslekken*¹⁷, en naar de Minimale Veiligheidsnormen van de Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid¹⁸.

¹⁵ Artikel 25, 1°, 2° en 3° van het KB van 13 februari 2001.

¹⁶ http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_beveiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens.pdf

¹⁷ Aanbeveling nr. 01/2013 van 21 januari 2013.

¹⁸ http://www.ksz-bcss.fgov.be/binaries/documentation/nl/securite/minimale_veiligheidsnormen.pdf

OM DEZE REDENEN,

Brengt de Commissie een gunstig advies uit over de aan haar voorgelegde artikels van het voorontwerp van wet *houdende diverse bepalingen aangaande de werking van het netwerk van de sociale zekerheid*, mits rekening wordt gehouden met haar opmerkingen (cf. randnummers 8, 16-18, 19, 23, 24 en 25-26).

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere