



Advies nr 20/2015 van 10 juni 2015

Betreft: Advies over het ontwerp van Koninklijk besluit tot vaststelling van de criteria op basis waarvan gegevens als authentiek gekwalificeerd worden in uitvoering van de wet van 15 augustus 2012 houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator (CO-A-2015-025)

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 Fedict ontvangen op 30/04/2015;

Gelet op de bijkomende informatie ontvangen op 11/05/2015;

Gelet op het verslag van Joël Livyns;

Brengt op 10 juni 2015 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

1. Fedict vraagt voor de tweede keer¹ het advies van de Commissie over het ontwerp van Koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 27, § 2, a), van de wet van 15 augustus 2012 houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator. Deze bepaling voorziet erin dat de Koning op voorstel van het coördinatiecomité en na advies van de Commissie bij in ministerraad overlegd besluit de criteria vaststelt op basis waarvan gegevens als "authentieke gegevens" worden gekwalificeerd.
2. Volgens artikel 2 van de voormelde wet van 15 augustus 2012 is een authentieke bron een gegevensbank waarin authentieke gegevens worden bewaard en een authentiek gegeven wordt als volgt omschreven: "*gegeven dat door een instantie ingezameld en beheerd wordt in een gegevensbank en geldt als uniek en oorspronkelijk gegeven over de desbetreffende persoon of rechtsfeit, zodanig dat andere instanties ditzelfde gegeven niet meer hoeven in te zamelen*".
3. De invoering van authentieke bronnen laat toe dat - hoewel ze een privacyrisico vormen omdat ze gegevens meedelen om hergebruikt te worden - een aanvaardbaar evenwicht wordt gevonden door garanties in te bouwen die instaan voor de kwaliteit van de authentieke gegevens en ervoor zorgen dat de toegangen tot de gegevens in overeenstemming zijn met de beginsels inzake gegevensbescherming aangezien de dienstenintegrator erop zal toezien dat ze vooraf gemachtigd worden².
4. De kwalificatie "authentiek gegeven" is bijzonder belangrijk voor de burger en de federale overheidsdiensten omdat ze resulteren in de toepassing van het principe van de eenmalige inwinning als bedoeld in de voormelde wet van 15 augustus 2012 (artikel 8, §3). Krachtens dit principe mag een als authentiek gekwalificeerde informatie over een burger slechts een keer worden ingewonnen bij die burger die vervolgens door de andere federale overheidsdiensten opnieuw wordt gebruikt. De participerende overheidsdiensten, die over een authentiek gegeven beschikken voor de uitoefening van hun wettelijke opdrachten en niet verantwoordelijk zijn voor de inwinning van dit gegeven, mogen dit gegeven niet meer inwinnen bij de betrokken persoon maar moeten - eens zij beschikken over een rechtstreekse toegang tot die bron - dit gegeven opvragen bij de instantie die werd belast met de authentieke bron.

¹ Zie Advies 23/2013 van 26 juni 2013 het ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de criteria op basis waarvan gegevens als authentieke gegevens kwalificeren in uitvoering van de wet van 15 augustus 2012 houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator.

² Zie hiervoor de aanbeveling uit eigen beweging 09/2012 in verband met authentieke gegevensbronnen in de overheidssector.

5. De criteria die in onderhavig ontwerp van Koninklijk besluit beschreven staan, zijn uitsluitend van toepassing op de overheden die vallen binnen het toepassingsgebied van de voormelde wet van 2012, met name de federale overheidsdiensten, de programmatorische overheidsdiensten (POD), de federale politie, het Ministerie van Defensie en elke instantie die afhangt van de federale overheid als zij besluiten om een of meerdere authentieke gegevensbronnen ter beschikking te stellen van de federale dienstenintegrator of om gegevens via deze bronnen in te winnen. De federale overheidsdiensten, belast met de sociale zekerheid en de overheidsinstellingen die deel uitmaken van het sociale zekerheidsnetwerk zijn hiervan uitgesloten.
6. De onderhavige kwalificatie van authentieke gegevens en bijgevolg ook de authentieke bron beperkt zich tot de begrippen authentieke gegevens/bronnen als bedoeld in de voormelde federale wet van 2012.
7. Het vaststellen van criteria waarmee gegevens als authentiek gekwalificeerd kunnen worden, sluit aan op een verzoek van de Commissie die in haar advies nr. 41/2008 van 17 december 2008 het belang onderstreepte van kwaliteitsvolle criteria waarmee het authentieke karakter van een gegeven kan worden bekrachtigd.

II. ONDERZOEK

II.1. Voorafgaande opmerking

8. Inleidend stelt de Commissie zich vragen bij het feit dat een dergelijke buitensporige reglementering ingaat tegen de haalbaarheid van de invoering van authentieke bronnen en projecten in verband met het e-government.

II.2. procesverloop dat resulteert in de bekrachtiging van het authentieke karakter van een gegeven – algemene voorafgaandelijke beschouwingen over de fasering en de transparantie

9. De belangrijkste wijziging aan het ontwerp van Koninklijk besluit, vergeleken met de vorige versie die werd voorgelegd aan de Commissie, is de invoering van een fasering in het procesverloop die moet resulteren in de invoering van procedures, die moeten worden nageleefd door de instanties belast met het verzamelen en het beheer van de als authentiek gekwalificeerde gegevens.

10. Fase 1: bepalen van de grondcriteria op basis waarvan een gegeven als authentiek kan gekwalificeerd worden. Artikel 1 van het ontwerp van KB beperkt zich tot twee criteria:
- de registratie van het gegeven vloeit voort uit toegewezen opdrachten door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie;
 - de instantie belast met het beheer en de inzameling geeft garanties ten aanzien van de juistheid, de volledigheid en de beschikbaarheid van het gegeven.
11. Deze eerste fase maakt het mogelijk de gegevens te identificeren die in aanmerking komen voor het statuut "authentiek" en de administraties of externe instellingen – als die laatsten de gegevens verzamelen in toepassing van de regelgeving – die in aanmerking kunnen komen voor het statuut van verantwoordelijke instantie voor de authentieke gegevensbron.
12. Omdat aan die instanties de strikte verplichting is opgelegd te waken over de kwaliteit van de gegevens, is het aangewezen dat zij opteren voor gegevens die niet al te veel wijzigingen zullen ondergaan. Het gegeven beroep is daar een goed voorbeeld van omdat het gegeven wel is opgenomen in het Rijksregister maar het Sectoraal comité van het Rijksregister steevast de toegang daartoe weigert omdat de kwaliteit ervan onvoldoende is.
13. Fase 2: wettelijke bekrachtiging van het gegeven als authentiek gegeven bij Koninklijk Besluit overeenkomstig artikel 27, §2 b) van de voormelde wet van 2012.
14. Fase 3: vaststellen van de kenmerken van het gegeven en invoeren van diverse procedures door de instantie belast met het beheer van het authentieke gegeven, in overleg met het Coördinatiecomité³. Deze procedures strekken er meer bepaald toe op dat niveau de kwaliteit van de authentieke gegevens te verzekeren, het beheer ervan en de tussenkomsten te coördineren van de diverse overheidsdiensten. Uit het Verslag aan de Koning blijkt dat eens de wettelijke kwalificatie werd verkregen, de procedures moeten worden nageleefd hoewel niet noodzakelijk alle tegelijkertijd; het betreft een evolutief proces.
15. Dit onderscheid tussen de inhoudelijke en procedurele criteria en het evolutief opvolgingsproces van de procedures door de instantie die verantwoordelijk is voor de authentieke bron, komt overeen met een verzoek van de Commissie in haar vorig advies van 2013 om ervoor te zorgen dat de erkenning van het authentieke karakter van een gegeven niet teveel tijd in beslag zou nemen.

³ In het kader van de federale dienstenintegrator wordt een coördinatiecomité opgericht dat is samengesteld uit de leidend ambtenaar van elke participerende overheidsdienst, de leidend ambtenaar van elke dienstenintegrator in de zin van artikel 2, 1°, de leidend ambtenaar van de Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging en de voorzitter van het Directiecomité van de Federale Overheidsdienst Informatie- en Communicatietechnologie.

16. De Commissie vestigt de aandacht van de auteur van het ontwerp van Koninklijk besluit op het feit dat hoewel het wettelijke erkenningsproces snel moet verlopen, dit niet betekent dat er niet moet worden toegezien op de kwaliteit van de als zodanig wettelijk erkende gegevens, aangezien een wettelijke kwalificatie (fase 2) de toepassing met zich meebrengt van wettelijke consequenties die samengaan met de kwalificatie van een authentieke bron (verplichting van de eenmalige inzameling, ...). Aangezien die consequenties belangrijk zijn voor zowel de burgers als de administraties (omdat die gegevens - die niet langer rechtstreeks bij de burger worden ingewonnen - de basis vormen van administratieve beslissingen die voor hen juridische gevolgen doen ontstaan) moeten op zijn minst de betrokken gegevens en de procedures die instaan voor hun kwaliteit (criteria vermeld onder artikel 2, 1°, 4° en 6°) worden gedefinieerd vooraleer het gegeven als "authentiek" wordt gekwalificeerd. Ofwel staan de definitie van het betrokken gegeven en de procedurecriteria die raken aan de kwaliteit van het gegeven vermeld in de basiscriteria, of er wordt gepreciseerd dat die criteria niet progressief moeten worden nageleefd maar zodra de wettelijke erkenning is gebeurd. De kwaliteit van de (in een e-government context, soms automatische) administratieve beslissingen hangt daarvan af evenals de garantie voor de burgers dat de beslissingen die hen betreffen worden genomen op grond van exacte gegevens. Zonder betrouwbaarheidsgarantie op dat niveau, mag een hergebruik niet worden aangemoedigd. Zoals omschreven in het Verslag aan de Koning, *"de officiële status van "enige bron" vereist dat de lat hoog wordt gelegd waar het gaat om de juistheid, actualiteit en volledigheid van authentieke gegevens"*.
17. Het voorstel van het coördinatiecomité om het authentieke karakter van een gegeven te bekrachtigen via een Koninklijk besluit moet bijgevolg met redenen omkleed worden en er moet nader worden omschreven in hoeverre de garanties die instaan voor de kwaliteit van het betrokken gegeven, vervuld zijn.
18. Tot slot herinnert de Commissie eraan hoe belangrijk het is dat de aanstelling van de instanties die worden belast met de authentieke gegevens, transparant gebeurt; wat in tegenstelling tot de vorige versie die voor advies aan de Commissie werd voorgelegd⁴ op dit ogenblik ontbreekt in het voorliggend ontwerp van KB. Het betreft een voorafgaande voorwaarde zodat de gebruikers een klare kijk hebben op de beschikbare authentieke bronnen en gegevens die ze kunnen raadplegen in de uitoefening van hun opdrachten. Bovendien kunnen de burgers hiermee weten welke instanties hun gegevens beheren die zijn opgenomen in een authentieke bron en weten ze tot wie zij zich moeten richten als ze

⁴ Het aanduiden van de instantie als verantwoordelijke voor het inwinnen, beheer en ter beschikking stellen van het gegeven was één van de criteria waaraan diende te worden voldaan vooraleer het gegeven wettelijk wordt erkend als "authentiek".

hun recht op toegang en eventueel hun recht op verbetering of hun specifiek recht op toegang (het kennen, tenzij wettelijke uitzondering, welke overheden toegang hebben gehad tot hun gegevens). Tot slot is het voor de instantie die belast is met het beheer van dergelijke gegevens en moet instaan voor de kwaliteit van de gegevens belangrijk dat zij op transparante wijze en gelijktijdig wordt aangesteld als de wettelijke kwalificatie van het authentiek gegeven. Artikel 6 van de voormelde wet van 2012 belast de Koning met deze aanstelling.

19. Hier stelt het Comité vast dat artikel 16, §2 van de voormelde wet van 2012 tot op vandaag nog niet in werking is getreden. Naar voorbeeld van wat er bestaat voor het Rijksregister, voert deze bepaling een specifiek toegangsrecht in ten behoeve van de burgers, met name het recht om kennis te nemen van de overheden en instanties die hun gegevens in onder meer de authentieke bronnen, hebben geraadpleegd of bijgewerkt. Ook die bepaling moet gelijktijdig in werking treden met de goedkeuring van de koninklijke besluiten ter aanduiding van de authentieke gegevens omdat vanaf dit ogenblik de eenmalige inzameling voor die gegevens van start gaat.

11.3. Analyse van de inhoudelijke criteria waaraan moet worden voldaan om het voorwerp te kunnen uitmaken van de wettelijke kwalificatie "authentiek gegeven" als bedoeld in de voormelde wet van 2012

20. Het eerste inhoudelijk criterium op basis waarvan een gegeven gekwalificeerd kan worden als authentiek alsmede de registratie van dat gegeven, vloeit voort uit de opdrachten die worden toegekend door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie Deze formulering komt tegemoet aan het verzoek van de Commissie in haar vorig advies van 2013.
21. Het tweede criterium roept geen bijzondere opmerkingen op. Krachtens dit criterium moet de instantie belast met de authentieke bron, garanties bieden inzake juistheid, volledigheid en beschikbaarheid van het gegeven; wat volgens de aanbeveling van de Commissie ter zake van 23 mei 2012 overeenkomt met de kwaliteiten waaraan iedere authentieke bron moet beantwoorden.
22. Omdat een authentiek gegeven door zijn aard binnen de administraties massaal hergebruikt zal worden gelet op het principe van de eenmalige inzameling en omdat de bron waarvan het gegeven afkomstig is, in principe een grootschalige gegevensbank met potentieel gevoelige gegevens zal zijn, verzoekt de Commissie dat er als inhoudelijk criterium wordt toegevoegd dat het gegeven moet afkomstig zijn uit een authentieke bron/gegevensbank

die over een wettelijke basis beschikt zodat wordt tegemoet gekomen aan de gewone voorzienbaarheidscriteria.

23. Daarnaast wordt verwezen naar de opmerkingen onder punt II.1. betreffende de toevoeging van bepaalde procedurecriteria (deze die raken aan de vaststelling van het gegeven en de kwaliteit ervan op het niveau van de inhoudelijke criteria of de nadere vermelding dat die criteria niet progressief moeten worden nageleefd maar van zodra de wettelijke erkenning is verkregen.

II.4. Analyse van de procedurele criteria waaraan progressief moet worden voldaan eens de wettelijke kwalificatie van authentiek gegevens is verkregen.

24. Over het algemeen verschillen deze criteria niet geheel van de vorige versie van het ontwerp van Koninklijk besluit behoudens de weglating van deze twee criteria: het criterium dat gaat over de beschikbaarheid van het gegeven voor de participerende overheidsdiensten voor zover zij beschikken over een machtiging ter zake (dit criterium lijkt inderdaad overbodig te zijn gelet op de andere wettelijke bepalingen, de voormelde wet van 2012 en andere wetten) alsmede het criterium dat voorziet in de kosteloze terbeschikkingstelling van het gegeven (wat tegemoetkomt aan een opmerking van de Commissie in haar advies van 2013). Er is ook in voorzien dat de procedurele criteria bepaald worden volgens een gestandaardiseerde procedure op basis van modellen die het coördinatiecomité heeft goedgekeurd; wat ook tegemoetkomt aan een verzoek van de Commissie.
25. Een eerste criterium is het bepalen van de kenmerken van het gegeven. De manier waarop dit criterium is omschreven; is voor verbetering vatbaar. Het is aangewezen om het gegeven te beschrijven vanuit inhoudelijk oogpunt (begrip) eerder dan een beschrijving te geven van de configuratie-eigenschappen zoals de manier van registratie, de periodiciteit van de bijwerkingen en de eventuele technische bijzonderheden.
26. Naast het feit dat dit punt een voorafgaande voorwaarde vormt voor de wettelijke bekrachtiging van het authentiek karakter van een gegeven (zei supra), is het aangewezen om in het ontwerp van Koninklijk besluit te preciseren dat deze beschrijving het voorwerp zal uitmaken van een bekendmaking, wat de Commissie overigens reeds heeft gevraagd in haar vorig advies.
27. Tot slot herinnert de Commissie aan het belang om ervoor te zorgen dat de beschrijving van het gegeven zo precies mogelijk is aangezien gelijksoortige begrippen een verschillende betekenis hebben naargelang de desbetreffende regelgeving (gezin, bezoldiging, ...). In het

algemeen is het de context van het gebruik van een gegeven die bepaalt of het al dan niet relevant is. Het is eveneens van belang de waarde te bepalen die aan een gegeven moet worden verleend.

28. De 3 volgende⁵ criteria zijn onveranderd gebleven en zoals de Commissie reeds meedeelde in haar vorig advies, roepen ze geen bijzondere opmerkingen op.
29. Het volgende criterium is de vaststelling van transparante afspraken met de overheidsdienst die het gegeven wenst af te nemen Volgens het Verslag aan de Koning, hebben deze afspraken zowel betrekking op de technische aspecten (technische modaliteiten van de terbeschikkingstelling, aanpassing aan de technologische evolutie, logging van de toegangen en/of wijzigingen,...), als de organisatorische aspecten (niveau van het service level agreement, kennisgeving van incidenten, financiële voorwaarden,...).
30. Het 6^{de} criterium betreft de procedure voor terugmelding van fouten in het gegeven en correctie van het gegeven. De Commissie dringt erop aan dat deze procedure in toepassing van artikel 12 van de WVP (recht op verbetering) ter beschikking staat van zowel de gebruikers van de authentieke bron als voor de betrokken personen en dat deze procedure voldoende transparant is.
31. Het laatste criterium betreft de organisatie voor overleg met de overheidsdiensten met het oog op de verbetering van de kwaliteit, de beschikbaarheid en het gebruik van het gegeven. Volgens de informatie die werd verkregen bij de gedelegeerde ambtenaar, gaat het over het invoeren van een continu overleg tussen alle gebruikers om ervoor te zorgen dat de authentieke bron in de tijd beantwoordt aan hun behoeften. Dit lijkt een gepast maatregel.
32. Aangezien diverse instanties op verschillende niveaus kunnen tussenkomen in het beheer van een authentiek gegeven, verzoekt de Commissie om de toevoeging van één procedureel criterium, nl. een procedure die de verschillende niveaus van verantwoordelijkheid zou bepalen in de verschillende fases van verwerking/bijwerking van het gegeven of ten minste dat dit punt zou worden geïntegreerd in de registratie- en beheerprocedure van het gegeven (art. 2, 2°).
33. Algemeen gezien moet de Commissie opnieuw vaststellen dat er voor de burger geen transparantie is voorzien ondanks haar herhaalde opmerkingen hierover⁶. De Commissie

⁵ "2° de procedure voor de registratie en het beheer van het gegeven; 3° de procedure voor de toegankelijkheid van het gegeven; 4° de procedure om de juistheid, de volledigheid, de veiligheid en de beschikbaarheid van het gegeven te verzekeren".

verwijst naar haar opmerkingen onder punt II en verzoekt om ten aanzien van de betrokken personen de transparantie te verzekeren van de betrokken gegevens/instanties belast met het beheer van de authentieke bronnen waaruit die gegevens afkomstig zijn.

34. In die zin is het aangewezen om de federale dienstenintegrator te belasten met het oprichten, bijwerken en bekendmaken van de lijst met de authentieke bronnen die op federaal niveau zullen worden erkend evenals de daarin opgenomen authentieke gegevens, naar voorbeeld van wat werd doorgevoerd in de Vlaamse Gemeenschap⁷. In deze lijst wordt het adres of de internetlink vermeld waarlangs iedere betrokken persoon zijn recht op toegang en verbetering kan zal kunnen uitoefenen.

OM DIE REDENEN

De Commissie brengt een gunstig advies uit op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de opmerkingen vermeld onder de punten 16 tot 19, 22, 25, 26, 32 tot 34.

Voor de Wnd. Administrateur, afw.

De Voorzitter,

(get.) An Machtens
Wnd. Afdelingshoofd ORM

(get.) Willem Debeuckelaere

⁶ Zie Advies 23/2013, Aanbeveling 09/2012.

⁷ <http://www.bestuurszaken.be/gegevensbronnen-0>