



## Sectoraal comité voor de Federale Overheid

### Advies FO nr 01/2014 van 20 februari 2014

**Betreft:** Adviesaanvraag betreffende de ontwerpen van koninklijk besluit houdende uitvoering van respectievelijk de alinea's 1 en 3 van artikel 4 van de Wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten (AF-A-2014-001)

Het Sectoraal comité voor de Federale Overheid (hierna het Comité);

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid de artikelen 31**bis** en 36**bis**;

Gelet op de Wet van 3 augustus 2012 *houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten* (hierna "de wet van 3 augustus 2012"), inzonderheid artikel 4;

Gelet op het koninklijk besluit van 17 december 2003 *tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de samenstelling en de werking van bepaalde sectorale comités opgericht binnen de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer*;

Gelet op de aanvraag van de Minister van Financiën ontvangen op 07/01/2014;

Gelet op het verslag van de heer Stefan Verschuere, ondervoorzitter;

Brengt op 20 februari 2014, volgend advies uit:

**I. Onderwerp en context van onderhavig advies**

1. Met zijn schrijven van 7/01/2014 vraagt de heer Koen GEENS, Minister van Financiën, aan het Comité een advies over twee ontwerpen van koninklijk besluit houdende uitvoering van respectievelijk de alinea's 1 en 3 van artikel 4 van de Wet van 3 augustus 2012 *houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten* (hierna "de wet van 3 augustus 2012").
2. Een eerste ontwerp van koninklijk besluit houdende uitvoering van artikel 4, 1<sup>ste</sup> lid van de wet van 3 augustus 2012 duidt de interne instantie aan bij de Federale Overheidsdienst Financiën (afgekort FOD) die belast wordt met het machtigen van interne uitwisselingen van persoonsgegevens tussen administraties en/of diensten van deze FOD.
3. Een tweede ontwerp van koninklijk besluit houdende uitvoering van artikel 4, 3de lid van de wet van 3 augustus 2012, keurt het reglement goed dat ingevolge deze bepaling, enerzijds de procedure omschrijft voor aanvraag om toegang tot persoonsgegevens die in het bezit zijn van een administratie en/of dienst van de FOD Financiën en anderzijds de procedure volgens dewelke deze uitwisseling plaatsvindt.
4. Er wordt aan herinnerd dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna "de Commissie") twee documenten heeft uitgebracht over de omkadering van gegevensuitwisselingen bij de FOD Financiën.
5. Zij formuleerde eerst een aanbeveling nr. 02/2012 van 8 februari 2012 *betreffende de na te leven basisprincipes bij gegevensverwerkingen en -uitwisselingen waarbij de FOD Financiën is betrokken* (hierna, de "aanbeveling") die voorafging aan het wetsontwerp waarvan sprake in het vorige punt.
6. Vervolgens bracht zij advies nr. 11/2012 van 11 april 2012 uit omtrent het voorontwerp van wet *betreffende de verwerkingen van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn bijzondere opdrachten* (CO-A-2012-011).
7. In de punten 13, 14 en 20 van haar aanbeveling beval de Commissie aan de regels, die een interdepartementale uitwisseling toelaten, te bepalen in een organiek besluit dat vooraf werd voorgelegd aan onderhavig Comité.

**II. Onderzoek van het ontwerp van koninklijk besluit tot aanduiding van de instantie die belast wordt met het machtigen van interne uitwisselingen van persoonsgegevens**

8. Dit ontwerp van koninklijk besluit stelt dat de Voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën wordt aangesteld als de instantie bedoeld in artikel 4 van de wet van 3 augustus 2012 in het kader van zijn opdrachten.
9. Het gaat om de instantie die belast wordt met het machtigen van interne uitwisselingen van persoonsgegevens tussen administraties en/of diensten van de FOD Financiën.
10. Overeenkomstig artikel 4 van de wet van 3 augustus 2012 bepaalt deze instantie welke soorten persoonsgegevens het voorwerp kunnen uitmaken van een uitwisseling tussen administraties en, of diensten op een systematische of punctuele wijze en voor welbepaalde doeleinden, na te hebben nagegaan of de gegevens toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn. Zij keurt eveneens een reglement goed betreffende de gegevensuitwisselingen waarvan hierna sprake zal zijn bij het onderzoek van het tweede ontwerp van koninklijk besluit.
11. In haar aanbeveling had de Commissie ingestemd met het voorstel om de noodzakelijke beslissingen voor de interne werking over te laten aan de Voorzitter van het directiecomité (punt 13).
12. Het Comité sluit zich aan bij dit standpunt van de Commissie en heeft er dan ook geen bezwaar tegen dat de Voorzitter van het directiecomité wordt aangesteld als instantie belast met het machtigen van interne gegevensuitwisselingen.

**III. Onderzoek van het ontwerp van koninklijk besluit houdende het reglement dat de procedure omschrijft voor aanvraag om toegang tot persoonsgegevens en de procedure volgens dewelke de uitwisseling tussen administraties en/of diensten van de FOD Financiën plaatsvindt**

1. Voorstelling

13. Dit ontwerp van koninklijk besluit herneemt en bekrachtigt als bijlage het reglement dat werd goedgekeurd door de Voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën, zoals bepaald in artikel 4, 3<sup>de</sup> lid van de wet van 3 augustus 2012.

14. In haar beraadslaging merkte de Commissie op dat de werkingsregels waarmee een dienst bij de FOD Financiën om gegevensverkrijging kan verzoeken, best worden vastgelegd in een organiek besluit waarbij aandacht wordt besteed aan de verificatie of de aanvraag tot gegevensverkrijging in overeenstemming is met de wettelijke opdracht van de aanvrager en deze handelt binnen de hem wettelijk toebedeelde rol, en enkel de gegevens worden gevraagd die toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn om uitvoering te geven aan die welbepaalde wettelijke opdracht (punt 13).
15. In overeenstemming met deze aanbeveling bepaalt artikel 4, 3<sup>de</sup> lid van de wet van 3 augustus 2012 dat in het reglement enerzijds de procedure wordt beschreven voor aanvraag om toegang tot persoonsgegevens die worden gehouden door een administratie en, of dienst van de Federale Overheidsdienst Financiën en anderzijds, de procedure volgens welke deze uitwisseling gebeurt.

## 2. Onderzoek van het ontwerp van reglement

### 2.1. Aanduiding van een verantwoordelijke voor de verwerking

16. Het reglement bepaalt op coherente wijze dat de Voorzitter van het directiecomité de instantie is die de in artikel 4 bedoelde interne gegevensuitwisselingen machtigt.
17. Het Comité kan daarentegen niet akkoord gaan met de vermelding die stelt "het is eveneens de Voorzitter van het directiecomité die verantwoordelijk is voor de verwerkingen in de zin van de wet van 8 december 1992". Artikel 2 van de wet van 3 augustus 2012 bepaalt immers duidelijk dat de Federale Overheidsdienst Financiën de verantwoordelijke is voor de verwerkingen van persoonsgegevens die in het kader van zijn opdrachten worden uitgevoerd met inbegrip van de interne gegevensuitwisselingen.

### 2.2. Materiële draagwijdte van het reglement

18. De uitgevaardigde draagwijdte van het reglement beoogt de geautomatiseerde uitwisselingen van persoonsgegevens. Het voegt daaraan toe: "*De uitwisseling van gegevens betreffende de individuele, punctuele gevallen of op papier, vallen daar dus buiten*".

19. De aanvrager verduidelijkte in zijn bijkomende inlichtingen dat punctuele aanvragen niet worden beoogd, m.a.w. die betrekking hebben op een bepaald dossier en geen toegang vergen tot een databank om het dossier af te werken. De inlichtingen worden dan meegedeeld van dossierbeheerder aan dossierbeheerder.
20. Het Comité meent inderdaad dat deze specifieke gevallen niet kunnen opgenomen worden in een reglement dat bedoeld is als een algemene omkadering voor gegevensuitwisselingen.
21. Desalniettemin vestigt het Comité de aandacht van de aanvrager op het feit dat het uitsluiten van deze punctuele uitwisselingen uit het toepassingsgebied van het reglement niet betekent dat ze *de facto* toegelaten zijn. Integendeel, artikel 4 van de wet van 3 augustus 2012 bepaalt expliciet dat deze punctuele uitwisselingen op z'n minst het onderwerp moeten vormen van een algemene machtiging. In dit verband kan de Voorzitter van het directiecomité beslissen welke gegevens kunnen worden uitgewisseld tussen welke administraties/diensten en onder welke algemene voorwaarden deze uitwisselingen worden uitgevoerd.

### 2.3. Beginsel van terbeschikkingstelling van de gegevens

22. Vertrekkend van het beginsel dat artikel 4 voorziet in de gegevensuitwisseling tussen administraties/diensten van de FOD Financiën, gaat het reglement uit van het beginsel van terbeschikkingstelling van deze gegevens tussen deze administraties/diensten.
23. Het Comité erkent dat de artikelen 337 van het wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, 93*bis* van het BTW-wetboek, enz. het beginsel van gegevensuitwisseling tussen administraties en diensten van de FOD Financiën bekrachtigen en dat de wet van 23 augustus 2012 de basisregels bepaalt voor elektronische en geautomatiseerde uitwisseling. Maar het Comité herinnert eraan dat deze uitwisselingen vooraf moeten gemachtigd worden.
24. In dit opzicht verduidelijkt de aanvrager in zijn bijkomende verklaringen dat het reglement dienst doet als machtiging door de Voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën. Het zou aldus een soort "kadermachtiging" vormen.
25. Het Comité neemt hiervan akte maar herinnert eraan dat deze opvatting niet voor gevolg mag hebben dat het beginsel wordt uitgehold volgens hetwelk de instantie belast met het toestaan van interne gegevensuitwisselingen voor elke aanvraag van gegevensverwerking die haar wordt voorgelegd en waarvoor het Comité bevoegd is, vooraf het advies kan

inroepen van het Sectoraal comité voor de Federale Overheid, zoals bepaald in artikel 4, 4<sup>de</sup> lid van de wet van 3 augustus 2012.

26. Het Comité verzoekt overigens de aanvrager deze verduidelijking op te nemen in het reglement teneinde elke dubbelzinnigheid dienaangaande weg te nemen en uitdrukkelijk te formuleren hoe de "kadermachtiging" voor iedere bijzondere verwerking gestalte geeft aan een specifieke machtiging en wie *in fine* de verantwoordelijkheid draagt.
27. Het zijn bijgevolg de verschillende, in het reglement beschreven, toegangsprocedures (toegangsmatrix, uitzonderlijke toegang, datawarehouse) die de aanvrager beschouwt als gemachtigde interne gegevensuitwisselingen.
28. Voor alle duidelijkheid verkiest het Comité het reglement te beschouwen als een interne norm die de voorwaarden en procedures bepaalt die moeten nageleefd worden bij iedere gegevensuitwisseling en op basis waarvan zij allemaal het voorwerp zullen vormen van een specifieke machtiging.
29. In dit verband noteert het Comité dat in de tekst van het reglement al de verschillende toegangswijzen worden geformaliseerd en vooraf worden onderzocht, wat in zekere zin neerkomt op een specifieke machtiging (of weigering) voor de betrokken verwerking.
30. In voorliggend geval belast de Voorzitter de rechtstreeks onder zijn gezag geplaatste Dienst voor Informatieveiligheid en Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (DIVBPL) met het onderzoeken van de integratiedocumenten business (toegangsmatrix) , de aanvragen voor uitzonderlijke toegang (uitzonderlijke toegang) en de fiches "DAM" (Data & Acces Management) om de naleving van de "kadermachtiging" voor uitwisseling te controleren. De DIVBPL controleert onder andere de finaliteit en de proportionaliteit van de aanvragen aangezien de uitwisseling noodzakelijk moet zijn voor de uitvoering van de wettelijke opdrachten. Indien er geen overeenstemming is of bijzondere principiële beslissingen wordt het dossier voorgelegd aan de Voorzitter. Het ontwerp van reglement voorziet in sommige gevallen in de mogelijke delegatie van dit onderzoek op het niveau van de administraties/diensten.
31. In ieder geval, zelfs als de Voorzitter beslist om het positief advies van de DIVBPL gewoon te bevestigen, verdient het de voorkeur dat alle specifieke beslissingen, ook al is het enkel formeel, gedekt zouden worden door zijn handtekening.

#### 2.4. Invoering van drie procedures voor aanvraag om toegang en uitwisseling

32. Zoals hiervoor werd vermeld heeft de aanvrager geoordeeld dat om het beginsel van terbeschikkingstelling van gegevens tussen administraties/diensten uit te voeren, de toegang door een ambtenaar van een administratie/dienst tot gegevens die werden ingezameld door een toepassing die toebehoort aan een andere administratie/dienst, een interne gegevensuitwisseling is. De procedure volgens dewelke de uitwisseling plaatsvindt komt overeen met een machtiging voor rechtstreekse toegang tot de databanken van de andere administraties/diensten.
33. In de praktijk voorziet de aanvrager in drie soorten interne gegevensuitwisselingen: de toegangsmatrix tot de toepassingen, de aanvragen voor uitzonderlijke toegang en de toegang tot de datawarehouse waarin wordt voorzien in artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012.

##### 2.4.1. Eerste procedure: de toegangsmatrix

34. Volgens het ontwerp van reglement "wordt voor elke toepassing een toegangsmatrix gecreëerd volgens een standaardproces dat rekening houdt met zowel de businessaspecten als de technische aspecten". Elke nieuwe toepassing die ontwikkeld wordt in de schoot van de FOD moet geïntegreerd worden in het Identity & Access managementsysteem (IAM) dat een identificatie-, authenticatie-, machtigings-, login- en auditsysteem biedt.
35. Volgens de door de aanvrager verstrekte bijkomende inlichtingen weet elke administratie/dienst dat de toepassing toegankelijk zal moeten zijn voor een andere administratie/dienst en weet van in het ontwikkelingsstadium welke andere administraties/diensten effectief toegang vragen via de IAM-cellen. De identificatiecodes van deze andere administratie/dienst worden vervolgens rechtstreeks ingevoerd in de toegangsmatrix. Deze uitwisselingsvorm wordt eveneens gedocumenteerd in het integratiedocument Business en vormt het onderwerp van dezelfde analyse (finaliteit, proportionaliteit, logging,...)

36. Het Comité neemt akte van deze procedure en de controles die uitgevoerd worden door de DIVBPL die door de Voorzitter van het directiecomité belast is met het onderzoeken, aan de hand van het integratiedocument Business, in samenspraak met ICT, de verantwoordelijke voor de toepassing en de controledienst, van de toegangsmatrix en de maatregelen die zijn genomen m.b.t. het inloggen om de finaliteit, de proportionaliteit en de veiligheidsmaatregelen van de toegekende toegangen te controleren.

*2.4.2. Tweede procedure: de aanvraag om uitzonderlijke toegang*

37. Volgens de bijkomende inlichtingen verstrekt door de aanvrager doet deze procedure zich voor in tweede instantie aangezien de toepassing reeds sedert enige tijd in productie is wanneer een andere administratie/dienst vaststelt dat een toegang tot de gegevens van deze toepassing dienstig zou kunnen zijn voor het uitoefenen van zijn wettelijke opdrachten. De vragende administratie/dienst vult hiertoe een gestaafd document in dat voor onderzoek (finaliteit, proportionaliteit en veiligheid) wordt voorgelegd aan de Dienst voor Informatieveiligheid en Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (DIVBPL). Deze stemt hier al dan niet mee in. Het gaat om de procedure voor aanvraag van een uitzonderlijke toegang die het voorwerp vormt van een specifiek aanvraagformulier. Dit is een vergelijkbare situatie als een aanvraag afkomstig van een andere FOD met beraadslaging door het Sectoraal comité.
38. Zoals door de aanvrager wordt verduidelijkt is het de aanvraag die een uitzonderlijk karakter vertoont. Zodra de toestemming wordt gegeven wordt de toegang verleend via een wijziging van de toegangsmatrix. De toegang is dan permanent behalve indien de aanvraag en de toestemming voorzien in een toegang die beperkt is in de tijd. De toegang wordt overigens niet verleend aan een bepaalde ambtenaar maar aan een dienst, een directie,... De ambtenaar krijgt toegang omdat hij deel uitmaakt van die dienst. Indien hij verandert van dienst wordt zijn toegang automatisch ingetrokken. Dit zou niet het geval zijn bij een individuele toegang.
39. Het reglement vermeldt dat de Voorzitter van het Directiecomité, na advies van het Directiecomité, dit principe kan aannemen in de beslissingen van "algemene en principiële" machtiging. Volgens de aanvrager beoogt deze bepaling het verminderen – op termijn, indien nodig – van het aantal aanvragen voor uitzonderlijke toegang. Wanneer wordt vastgesteld dat veel aanvragen voor uitzonderlijke toegang tot een toepassing meermaals worden ingediend door verschillende andere administraties/diensten, zou deze mogelijkheid de Voorzitter van het directiecomité toelaten een meer algemene beslissing voor uitzonderlijke toegang te nemen.



40. Het Comité neemt akte van deze procedure en de controles die worden uitgevoerd door de DIVBPL waaraan de Voorzitter van het Directiecomité de taak heeft toevertrouwd om de finaliteit en de proportionaliteit te onderzoeken van de toegangsaanvraag ten opzichte van het integratiedocument van de toepassing. Het Comité noteert dat dit onderzoek naar de finaliteit en de proportionaliteit kan worden uitgevoerd door de Administrateur-generaal/Directeur of zijn afgevaardigde wanneer de toegang wordt gevraagd door een van zijn diensten en enkel betrekking heeft op de toepassingen en gegevens die voor zijn administratie en, of dienst zijn uitgewerkt en verzameld of de uitvoering is van een algemene en principiële beslissing.

*2.4.3. Derde procedure: toegang tot het datawarehouse in toepassing van artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012*

41. Volgens dit artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012 dient het datawarehouse voor het delen van gegevens van verschillende administraties en, of diensten opdat deze diensten enerzijds gerichte controles zouden kunnen uitvoeren op basis van risico-indicatoren en anderzijds analyses zouden kunnen uitvoeren op relationele gegevens.
42. De aanvrager legt uit dat het datawarehouse een opslagplaats is van gegevens die werden ingezameld door diverse toepassingen van de FOD. Deze opslagplaats is in oprichting en de aanvrager werkt momenteel aan de voorbereiding van de machtigingsaanvraag die zal worden ingediend bij het Sectoraal comité zoals bepaald in artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012. Deze opslagplaats heeft als doel een geheel van gegevens afkomstig van verschillende administraties/diensten ter beschikking te stellen van bepaalde ambtenaren met een bijzondere functie (dataminers) in verschillende andere administraties/diensten van de FOD. Ook deze toegang tot de gegevens is onderworpen aan een procedure: een geformaliseerde aanvraag via een bij het reglement gevoegde fiche Data & Access Management (fiche DAM) die de elementen vermeld die nodig zijn om de proportionaliteit, de veiligheidsmaatregelen en het documentaire aspect te controleren, te weten de nagestreefde doelstellingen en de gebruikte methodologie.
43. Het Comité neemt akte van deze procedure en de controles die door de dienst ICT van de FOD Financiën worden uitgevoerd voor rekening van de Voorzitter van het Directiecomité wat betreft de technische en veiligheidsaspecten en aan de DIVBPL voor wat betreft de aspecten finaliteit en proportionaliteit.

**OM DEZE REDENEN,**

Brengt het Comité een **gunstig advies** uit over de twee voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit en over het bij het tweede ontwerp gevoegde ontwerp van reglement op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de punten 17, 21, 25, 26, 28 en 31 van onderhavig advies.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere