



Advies nr. 166/2019 van 18 oktober 2019

Betreft: *Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot uitvoering van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken* (CO-A-2019-171)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikel 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op de 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* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van de heer Koen Geens, minister van Justitie belast met de Regie der Gebouwen ontvangen op 3 september 2019;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt op 18 oktober 2019 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN ADVIESAANVRAAG

1. De heer Koen Geens, minister van Justitie, belast met de Regie der Gebouwen (hierna "de aanvrager") heeft op 3 september 2019 het advies van de Autoriteit gevraagd over het *Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot uitvoering van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken* (hierna "het ontwerp").

Context

2. Het Wetboek van de Belgische nationaliteit is bij wet van 18 juni 2018 gewijzigd. Het ontwerp past de bepalingen van het *koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot uitvoering van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken* (hierna "het besluit") aan de wijzigingen van het wetboek aan. De Koning bepaalt in het ontwerp de akten en stavingsstukken die bij de verklaringen tot aanvraag van de Belgische nationaliteit gevoegd moeten worden. De artikelen 1 t/m 7 en 9 van het ontwerp bevatten hoofdzakelijk technische aanpassingen. Het gaat hier om de aanvraag op grond van de artikelen 17 en 24 van het *Wetboek van de Belgische nationaliteit*. Artikel 17 voorziet in het verkrijgen van de Belgische nationaliteit door een persoon te goeder trouw aan wie de Belgische nationaliteit onterecht is verleend, en die gedurende ten minste tien jaar zonder onderbreking door de Belgische overheden behandeld werd als Belg. Artikel 24 van de wet bevat de mogelijkheid tot het herkrijgen van de Belgische nationaliteit. Om in aanmerking te komen, moet deze persoon de nationaliteit anders dan door vervallenverklaring verloren hebben, ten minste achttien jaar oud zijn, hoofdverblijfplaats in België hebben op grond van een ononderbroken wettelijk verblijf van ten minste twaalf maanden en op het ogenblik van de verklaring toegelaten of gemachtigd zijn tot een verblijf van onbepaalde duur.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Rechtsgrondslag

3. Elke verwerking van persoonsgegevens moet steunen op een rechtsgrondslag in de zin van artikel 6 AVG. Gelet op de reglementaire omkadering van de voorgeschreven verwerking van (persoons)gegevens van het ontwerp, lijkt deze een rechtsgrond te kunnen vinden in artikel 6.1.c of 6.1.e van de AVG.

4. Bovendien is de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, waaronder bijvoorbeeld gegevens betreffende ras, etniciteit gezondheid volgens artikel 9.1 AVG principieel verboden, tenzij de verwerkingsverantwoordelijke zich kan beroepen op een van de uitzonderingen van artikel 9.2 AVG. Onder de documenten die bij de verklaring gevoegd moeten worden bevinden zich onder andere geboorteaktes, verblijfsdocumenten en documenten waaruit de onbekwaamheid van de betrokkene blijkt. Deze documenten kunnen indicaties met betrekking tot het ras, de etnische afkomst en de gezondheidssituatie bevatten. Voor zover daar sprake van is, wijst de Autoriteit op het volgende. In dit geval lijkt de verwerking te kunnen gebaseerd worden op artikel 9.2.g) AVG.

5. Wanneer de juridische grondslag van een persoonsgegevensverwerking een wettelijke verplichting of een taak van algemeen belang betreft, zoals hier het geval is, schrijft artikel 6.3 van de AVG voor, gelezen in samenhang met de artikelen 22 van de Grondwet en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten en fundamentele vrijheden van de Mens (hierna EVRM), dat de wezenlijke elementen van de gegevensverwerking moeten worden opgenomen in de regelgeving¹. De regelgeving moet dus in principe de verwerkingsverantwoordelijke, de soorten of de categorieën gegevens die worden verwerkt evenals de betrokkenen, de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt, de doelbinding, de bewaartermijnen, de verwerkingsactiviteiten en -procedures nader omschrijven². Zoals het Grondwettelijk hof heeft vastgesteld in zijn constante rechtspraak, belet het legaliteitsbeginsel echter geen delegatie aan de Regering, mits de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven *en betrekking heeft op de uitvoering van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever zijn vastgesteld*³. De Autoriteit had reeds de gelegenheid om aan deze principes te herinneren⁴

6. De wet bepaalt in de artikelen 7bis, §2 lid 4, 15, §2 lid 2 en 15, §2 lid 7 dat de Koning de bevoegdheid heeft om te bepalen welke documenten door de vreemdeling als bewijs ingediend moeten worden, ter verkrijging van de Belgische nationaliteit.

¹ Lees onder meer, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v. Zie eveneens het Advies van de Autoriteit nr. 130/2018 van 28 november 2018, § 9; het Advies van de Autoriteit nr. 34/2018 van 11 april 2018, § 30.

² Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v.

³ Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.

⁴ Zie bijvoorbeeld het Advies van de Autoriteit nr. 34/2018 van 11 april 2018, § 30; Advies van de Autoriteit nr. 110/2018 van 17 oktober 2018, punten 7-9; Advies van de Autoriteit nr. 161/2018 van 19 december 2018, voor een concreet geval waar een wetgever de bevoegdheid fundeert van de Koning om een verwerking van persoonsgegevens in te voeren.

7. De Autoriteit herinnert er evenwel aan dat diezelfde bepaling ook van het betrokken nationaal recht eist dat deze erin voorziet dat "*passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene*". Artikel 9 AVG moet bovendien eveneens samen gelezen worden met de artikelen 6 AVG, 22 GW en 8 EVRM, wat impliceert dat – ook al vindt de verwerking van dit type van gegevens plaats onder toezicht van een overheid – de essentiële elementen van de verwerking van dit type van gegevens eveneens in de regelgeving dienen vastgelegd te worden.
8. Hierna zal worden onderzocht in hoeverre de betrokken regelgeving aan deze vereisten voldoet.

2. Doeleinden

9. Volgens artikel 5.1.b) AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
10. De delegatie aan de Koning zoals geformuleerd in de artikelen 7bis, §2 lid 4, 15, §2 lid 2 en artikel 15, §2 lid 7 van de wet bevat het doeleinde van zijn opdracht. Namelijk het bepalen en olijsten van de documenten die het bewijs vormen om te controleren of de belanghebbende aan de voorwaarden voldoet om de Belgische nationaliteit te verkrijgen of te herkrijgen.
11. De Autoriteit stelt echter vast dat punt 4 van bijlage 4 bij het ontwerp ook een aantal doeleinden opsomt voor de verwerking van de persoonsgegevens. Onder deze doeleinden bevinden zich : het nakomen van wettelijke verplichtingen, het uitoefenen van (grond)wettelijke en reglementaire bevoegdheden en het verzekeren van de vrijheid van informatie. Het is de Autoriteit volkomen onduidelijk welke wettelijke verplichtingen en bevoegdheden er hier bedoeld worden. Wordt hier onder de wettelijke verplichting hetzelfde verstaan als de in de wet omschreven wettelijke verplichting ? Wat moet er worden verstaan onder "het verzekeren van de vrijheid van informatie" ? De Autoriteit verzoekt de aanvrager hieromtrent duidelijkheid te scheppen.
12. De Autoriteit is van oordeel dat het doeleinde van de verwerking zoals in de wet omschreven gerechtvaardigd is in de zin van artikel 5.1.b) AVG.

3. Verwerkingsverantwoordelijke

13. De verwerkingsverantwoordelijke wordt gedefinieerd als *"de natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt"* (artikel 4.7) van de AVG). Artikel 4.7) van de AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke kan worden aangewezen door de reglementering.
14. In bijlage 4 dat integraal onderdeel uitmaakt van het ontwerp, is de Kamer van Volksvertegenwoordigers aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke. De Autoriteit wijst er op dat de verwerkingsverantwoordelijke de rol op zich neemt om de uitoefening van de rechten van de betrokkenen, zoals uiteengezet in de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG te vergemakkelijken. De Autoriteit herinnert eraan dat de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke passend moet zijn in het licht van de AVG en dient te worden benaderd vanuit een feitelijk perspectief, zoals ook blijkt uit het standpunt van de Werkgroep Artikel 29.⁵ De verwerkingsverantwoordelijke is diegene die in de praktijk de doeleinden van de verwerking nastreeft en de essentiële middelen van de verwerking bepaalt.
15. De Autoriteit stelt vast dat er verschillende actoren tussenkomen in de procedure tot verkrijging en herkrijging van de Belgische nationaliteit. De aanvraag van de nationaliteit op grond van de artikelen 17 en 24 van de wet, moet verlopen volgens de aanvraagprocedure van artikel 15 van die wet. In artikel 15, 2§ is bepaald dat er verschillende actoren betrokken (kunnen) zijn bij de behandeling van de aanvraag. Namelijk : de ambtenaar van de burgerlijke stand, de procureur des Konings, de dienst Vreemdelingenzaken, de familierechtbank, de Belgische beroepsconsulaire post en het hof van beroep. Het was aangewezen dat in de wet gepreciseerd werd wie verwerkingsverantwoordelijke / gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijke / verwerker is.

⁵ Zie : Werkgroep 29, Advies 1/2010 over de begrippen "verantwoordelijke voor de verwerking" en "verwerker", 16 februari 2010, blz. 9 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf en Gegevensbeschermingsautoriteit, *Overzicht van de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker in het licht van de Verordening (EU) nr. 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 (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen* zoals advocaten, blz.1 (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Begrippen_VW_OA.pdf).

16. Louter volledigheidshalve wijst de Autoriteit op een eventuele plicht tot het sluiten van een protocol voor de doorgifte van persoonsgegevens (artikel 8 van het *Decreet van het Vlaams Parlement van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer* en artikel 12 van de *Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement van 8 mei 2014 betreffende de oprichting en organisatie van een gewestelijke dienstenintegrator*).

4. Proportionaliteit

17. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking').
18. Artikel 9 van het ontwerp past artikel 14, § 3, eerste lid van het besluit aan en verplicht daarmee de ambtenaar van de burgerlijke stand om bepaalde informatie in het Rijksregister (authentieke bron) te raadplegen. Hij mag deze dus niet bij de betrokkenen opvragen.
19. Dit geeft geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen gelet op het feit dat artikel 2 van de Only- once-wet voorschrijft dat : "*... Gegevens die reeds beschikbaar zijn in een authentieke bron niet opnieuw moeten worden meegedeeld aan een federale overheidsdienst...*".⁶
20. De Autoriteit stelt vast dat volgens artikel 15, 2 § van de wet, verschillende actoren zoals de procureur des Konings en de familierechtbank, (zie punt 15) een afschrift van het volledige dossier kunnen ontvangen. De wijze waarop dat zal gebeuren is niet duidelijk. De Autoriteit acht het aangewezen om ook met deze actoren de noodzakelijke gegevens te delen via een centrale databank. De gegevens moeten enkel beschikbaar zijn gedurende de tijd die voornoemde actoren nodig hebben om de aanvraag te beoordelen en af te handelen. Op deze wijze kunnen de gegevens op een veilige manier worden geraadpleegd en kunnen de documenten na de definitieve afhandeling van de aanvraag worden vernietigd.

⁶ Wet van 5 mei 2014 houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkschakeling van elektronische en papieren formulieren.

5. Bewaartermijn van de gegevens

21. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
22. Artikel 10 van het ontwerp bepaalt dat de akten en stavingsstukken die de belanghebbende aan de burgerlijke stand overmaakte in het kader van de verklaring tot toekenning van de Belgische nationaliteit, aan het einde van de procedure onmiddellijk aan hen worden terugbezorgd. In punt 7 van bijlage 4 bij het ontwerp dat een privacyverklaring bevat, is opgenomen dat de persoonsgegevens niet langer bewaard worden dan nodig is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Deze bepaling bevat een parafrasering van de AVG en geeft geen duidelijkheid over de exacte bewaartermijnen van de persoonsgegevens. In het licht van artikel 6.3 van de AVG, adviseert de Autoriteit om in het ontwerp of de wet de maximale bewaartermijnen van de met het oog op de doeleinden te verwerken persoonsgegevens te voorzien, of toch minstens criteria op te nemen die toelaten deze bewaartermijnen te bepalen.
23. De Autoriteit merkt in dit verband ook op dat voor zover er (tijdelijk) toch een afschrift van het volledige dossier aan diverse actoren wordt overgemaakt, in plaats van het volledige dossier in een centrale toepassing op te nemen, er eveneens bewaartermijnen moeten opgenomen worden. In het ontwerp zijn geen bepalingen opgenomen waaruit blijkt hoelang de documenten bij de verschillende actoren bewaard zullen worden. De Autoriteit verzoekt de aanvrager bepalingen op te nemen waarin die bewaartermijnen alsnog worden bepaald.

6. Beveiligingsmaatregelen

24. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's. Artikel 32 AVG wijst in dit verband op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:

- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
25. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de Autoriteit op de Aanbeveling van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer⁷ ter voorkoming van gegevenslekken en op het document "Referentiemaatregelen⁸ inzake beveiliging die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht moeten worden genomen".

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

oordeelt dat de volgende aanpassingen zich opdringen:

- duidelijk te omschrijven in bijlage 4 van het ontwerp wat er met bepaalde doeleinden die in die bijlage opgenomen zijn wordt bedoeld (punt 11);
- de regels en overwegingen zoals bepaald in de AVG en door de Werkgroep Artikel 29 omtrent het bepalen van de verwerkingsverantwoordelijke in acht te nemen (punt 14);
- gebruik te maken van een centrale databank voor de uitwisseling van de gegevens tussen alle betrokken actoren (punt 20);
- bewaartermijnen opnemen voor de documenten zoals beschreven in het ontwerp (punt 22 en 23);

⁷ Aanbeveling uit eigen beweging van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nr. 01/2013 van 21 januari 2013 *betreffende de na te leven veiligheidsmaatregelen ter voorkoming van gegevenslekken* (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2013_0.pdf).

⁸ Referentiemaatregelen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_beveiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf).

wijst de aanvrager op het belang van de volgende elementen:

- de naleving van artikel 32 AVG en de verplichting van de verwerkingsverantwoordelijke om de gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens (punt 24 en 25).

(get) Alexandra Jaspar

Directeur van het Kenniscentrum