



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 230/2021 van 3 december 2021

Betreft: Advies m.b.t. een ontwerp van koninklijk besluit *tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister, betreffende de informatiegegevens over de voogd van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling (CO-A-2021-222)*

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig mevrouw Marie-Hélène Descamps, mevrouw Alexandra Jaspar en heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Frank Robben;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikelen 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 mevrouw Annelies Verlinden, Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, ontvangen op 05/10/2021;

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspar;

Brengt op 3 december 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit *tot wijziging koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister, betreffende de informatiegegevens over de voogd van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling*, hierna het ontwerp, strekt ertoe om:

- naast de gegevens opgenomen in artikel 2, eerste lid, 17°, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 m.b.t. de voogd en de voorlopige voogd ook deze van de voogd ad hoc toe te voegen en voor al deze personen voortaan ook de hoofdverblijfplaats te vermelden;
- het doeleinde waarvoor de gegevens vermeld in artikel 2, eerste lid, 17°, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 in de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister werden opgenomen, te schrappen;
- de toegang tot de informatie vermeld in artikel 2, eerste lid, 17°, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 te verruimen.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a) Voorafgaande opmerking

2. Tien jaar geleden vestigde de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de rechtsvoorganger van de Autoriteit, in punt 8 van haar aanbeveling uit eigen beweging nr. 06/2012 van 2 mei 2012 *m.b.t. het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters in toepassing van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister*¹, de aandacht op het ontbreken van het (de) doeleinde(n) van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister in de regelgeving:

"De wet van 19 juli 1991² noch haar uitvoeringsbesluiten formuleren helder de doeleinden waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt in de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister. Krachtens artikel 4, § 1, 2°, WVP moeten persoonsgegevens: "voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden te worden verkregen en niet verder te worden verwerkt op een wijze die, rekening houdend met alle relevante factoren, met name met de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen, onverenigbaar is met die doeleinden." In de voorbereidende werkzaamheden vindt men slechts enkele vage hints

¹ Te raadplegen via volgende link: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-06-2012.pdf> .

² Wet van 19 juli 1991 *betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten*.

m.b.t. de concrete finaliteit van deze registers. Er wordt daarin aangestipt dat deze registers :

- *initieel een informatie- en controle-element waren van de gemeente met het oog op het beheer van haar bevolking;*
- *evolueerden naar een noodzakelijk hulpmiddel voor de Staat naarmate de rol van deze laatste in het economisch en sociaal leven toenam;*
- *uiteindelijk bron werden van het Rijksregister (dat deze gegevens ter beschikking stelt van een welomlijnd doelpubliek, namelijk overheden, instellingen en personen die een taak van algemeen belang vervullen)”.*

3. De Autoriteit stelt vast dat, niettegenstaande de wet van 19 juli 1991 de afgelopen jaren meermaals werd gewijzigd, de doeleinden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister – die toch worden beschouwd als authentieke bronnen en waarvan de gegevens toegankelijk zijn voor een waaier aan instanties die deze gegevens verder verwerken - nog steeds niet eenduidig in de regelgeving werden opgenomen. Zij onderlijnde dit gebrek nogmaals in punt 8 van haar advies nr. 111/2018 van 7 november 2018 m.b.t. een ontwerp van koninklijk besluit *tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister teneinde nieuwe informatiegegevens betreffende de voogd van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling te registreren.*

4. Het volume en de aard van de informatie die in de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister wordt opgenomen, vormt een belangrijke inmenging in het privéleven³. De verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke verplichting⁴ en/of voor de uitoefening van een opdracht van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag die aan een verwerkingsverantwoordelijke is toevertrouwd⁵, moet overeenkomstig artikel 6.3. AVG, gelezen in het licht van overweging 41⁶ van de AVG, worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar⁷ moet zijn. Bovendien is het volgens artikel 22 *Grondwet* noodzakelijk dat de "wezenlijke

³ Ze bevatten zowel gegevens m.b.t. volwassenen als m.b.t. kinderen. Tot de informatie die wordt opgenomen behoort onder meer informatie m.b.t. het feit dat men onder bescherming geplaatst is (onbekwaam verklaring), de vermelding dat men geen kiezer is (wijst op ontzetting uit burgerrechten), een vermoeden van schijnhuwelijk. Deze informatie wordt daarenboven toegankelijk gesteld voor een hele reeks instanties.

⁴ Art. 6.1.c) van de AVG.

⁵ Art. 6.1.e) van de AVG.

⁶ "41. Wanneer in deze verordening naar een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel wordt verwezen, vereist dit niet noodzakelijkerwijs dat een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is, onverminderd de vereisten overeenkomstig de grondwettelijke orde van de lidstaat in kwestie. Deze rechtsgrond of wetgevingsmaatregel moet evenwel duidelijk en nauwkeurig zijn, en de toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is, zoals vereist door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie („Hof van Justitie”) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”.

⁷ Bij lezing ervan moet kunnen worden afgeleid welke gegevensverwerkingen zullen worden ingevoerd.

elementen" van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm (wet, decreet of ordonnantie) worden vastgesteld. Wanneer de gegevensverwerking een bijzonder belangrijke inmenging vormt op de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals in het onderhavige geval, moeten de volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld:

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerking(en)⁸,
- de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (indien reeds mogelijk),
- het soort gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van dit (deze) doeleinde(n) en de bewaartermijn van deze gegevens⁹,
- de categorieën van betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld¹⁰ en de omstandigheden waarin ze zullen worden meegedeeld,
- de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

5. De wet van 19 juli 1991 doorstaat deze toets niet.

b) Proportionaliteit

6. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (principe van "minimale gegevensverwerking").

7. De voorgenomen aanpassing van artikel 2, eerste lid, 17^o, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 heeft tot gevolg dat het doeleinde¹¹ met het oog op hetwelk de informatie m.b.t. tot de voogd en de voorlopige voogd wordt opgenomen in de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, verdwijnt. Dit wordt in het verslag aan de Koning als volgt gemotiveerd:

"Dit voorkomt opnieuw dat het koninklijk besluit telkens moet gewijzigd worden wanneer er een machtigingsaanvraag met een afwijkend doeleinde wordt ingediend. De bedoeling van het nieuwe informatiegegeven is immers om alle betrokken actoren toegang te geven tot de gegevens van de voogd, voorlopige voogd of voogd ad hoc van een niet-begeleide

⁸ Zie ook artikel 6.3 van de AVG.

⁹ Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat "de wetgever (...) de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen", Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B. 23.

¹⁰ 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.

¹¹ De bevoegde overheden in staat te stellen de voogd of voorlopige voogd te contacteren zodat zij de minderjarige zouden kunnen vertegenwoordigen in zijn contacten met de bevoegde overheden. Dit werd initieel enkel in het verslag aan de Koning vermeld, maar gevolg gevend aan de opmerkingen die de Autoriteit formuleerde in het advies nr. 111/2018 werd het toegevoegd in de regelgevende tekst.

minderjarige vreemdeling, wanneer de wet, het decreet of de ordonnantie in deze verwerking voorziet, of daaruit afgeleid dient te worden.

Dit is bovendien in overeenstemming met het advies nr. 111/2018 van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Hierin vroeg de GBA enkel om de doeleinden waarvoor de toegangsgerechtigden de gegevens kunnen aanwenden toe te voegen, als de bepaling met de opsomming van toegangsgerechtigde instellingen werd behouden (punt 12). Aangezien deze bepaling met dit voorliggende ontwerp van koninklijk besluit wordt vervangen, vormt het vervolgens geen probleem om de doeleinden te schrappen”.

8. Dit getuigt van een standalone lezing van punten 11 en 12 van het advies nr. 111/2018 die geen rekening houdt met de eerdere opmerkingen vervat in de punten 8 en 9 van dit advies. Deze toevoeging werd noodzakelijk geacht niet zozeer omwille van het feit dat de voorgestelde regeling een afwijking vormde op het toenmalige artikel 16, eerste lid, 12^o,¹² van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, **maar** omwille van de afwezigheid van de vermelding van de doeleinden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister in de regelgeving.

9. Bij afwezigheid van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden kan de proportionaliteit onmogelijk worden beoordeeld. De schrapping van het doeleinde in artikel 2, eerste lid, 17^o, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betekent dat de enige maatstaf om de proportionaliteit te beoordelen wegvalt, waardoor het voor Autoriteit onmogelijk wordt om te beoordelen of het ontwerp artikel 5.1.c) AVG respecteert.

10. In de mate dat de vermelding van het doeleinde in artikel 2, eerste lid, 17^o, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 wordt behouden, geeft de toevoeging van de identiteit van de voogd ad hoc enerzijds en hoofdverblijfplaats van de voogd, de voorlopige voogd en de voogd ad hoc anderzijds geen aanleiding tot opmerkingen (artikel 5.1.c) AVG).

c) Toegang tot de gegevens

11. Momenteel kunnen de gegevens m.b.t. de voogden **kennelijk**¹³ alleen geraadpleegd worden door de Dienst Voogdij van de FOD Justitie, de Dienst Vreemdelingenzaken, het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers, de gemeenten, het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen

¹² “Het sectoraal comité van het Rijksregister bedoeld in artikel 15 is belast met de volgende taken (...) 12^o de gemeenten verplichten, wanneer de Belgische openbare overheden of openbare en private instellingen van Belgisch recht die een opdracht van algemeen belang vervullen, bedoeld in artikel 5, krachtens een wet, decreet of ordonnantie de gemeenten andere dan de in artikel 3 vermelde informatiegegevens kunnen verzoeken, deze gegevens te verstrekken door toedoen van het Rijksregister, de aldus verstrekte gegevens worden niet in het Rijksregister bewaard”.

¹³ Niets belette andere instanties om op basis van het voormalige artikel 16, eerste lid, 12^o van de wet van 8 augustus 1983, de hogere rechtsnorm, een toegangsmachtiging tot de gegevens m.b.t. de voogden te vragen en te krijgen.

en de staatlozen, de parketten en de politiediensten (artikel 2, zesde lid, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992). De voorgestelde wijziging verruimt **kennelijk** de toegang. Voortaan kan iedereen die gemachtigd wordt overeenkomstig artikel 5, § 2 en artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 toegang krijgen tot deze gegevens. Volgens het verslag aan de Koning wordt op die manier vermeden dat het koninklijk besluit moet worden gewijzigd wanneer een andere dan de vermelde instanties toegang vraagt tot deze gegevens enerzijds en wordt voldaan aan punt 11 van het advies nr. 111/2018 van de Autoriteit anderzijds. Daartoe wijzigt het ontwerp de tweede zin van artikel 2, zesde lid, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992.

12. De Autoriteit heeft er geen bezwaar tegen dat de toegang tot deze gegevens geschiedt op basis van een machtiging verleend door de Minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken, wat inderdaad kan afgeleid worden uit punt 11 van haar advies nr. 111/2018.

13. Het ontwerp verwijst voor wat de toegang betreft naar artikel 5, § 2, en voor wat het gebruik van het Rijksregisternummer naar artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983. Deze verwijzingen zijn overbodig. Het gebruik van het Rijksregisternummer, ongeacht of dit het nummer van voogden betreft dan wel dat van andere personen, wordt op algemene wijze geregeld door artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983. De toegang tot de gegevens van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister op basis van een machtiging wordt, ongeacht of het de gegevens m.b.t. de voogden betreft dan wel andere gegevens, op algemene wijze geregeld door artikel 5, § 2, van de wet van 8 augustus 1983. Momenteel kunnen dus andere instanties dan diegene vermeld in artikel 2, zesde lid, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 op basis van artikel 5, § 2 van de wet van 8 augustus 1983, de hoger rechtsnorm, reeds toegang vragen tot de gegevens m.b.t. de voogden. Bijgevolg is de verwijzing naar de hiervoor vermelde artikelen van de wet van 8 augustus 1983 in de tweede zin van artikel 2, zesde lid, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 overbodig.

14. Het feit dat artikel 5, § 2, van de wet van 8 augustus 1983 op algemene wijze de toegang tot de gegevens opgenomen in de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister regelt, doet echter geen afbreuk aan het fundamentele probleem, namelijk het ontbreken in de regelgeving m.b.t. de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister van de doeleinden die door deze registers worden nagestreefd, wat nochtans essentieel is om de verenigbaarheid van de verdere verwerking – nagestreefd door de toegang - te kunnen beoordelen (artikel 5.1.b) AVG). De Autoriteit ziet niet in hoe de minister die over een aanvraag tot toegangsmachtiging moet beslissen, in de huidige stand van de regelgeving in staat is om de over de verenigbaarheid van de verdere verwerking een uitspraak te doen.

d) Varia

15. Zoals de Autoriteit in de punten 2 - 5 opmerkte, dringt een aanpassing van de wet van 19 juli 1991 zich op. Het is aangewezen dat van een dergelijke aanpassing gebruik wordt gemaakt om de actuele processen i.v.m. Rijksregister en de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister te evalueren en actualiseren.

16. De Autoriteit stelt vast dat deze processen vanuit het oogpunt correctheid en dataminimalisatie (artikel 5.1.c) en d) AVG) problematisch zijn. Is het nog verantwoord dat elke gemeente zijn eigen bevolkingsregisters en vreemdelingenregister houdt? Is het niet beter om te werken met een centrale authentieke bron waarin iedere gemeente de gegevens van burgers kan invoeren en aanpassen in functie van de ambtsverrichtingen die zij stellen? Aldus wordt een dubbele opslag vermeden (momenteel worden een deel van de gegevens van de bevolkingsregisters en vreemdelingenregister ook in het Rijksregister opgeslagen).

17. Werken met een centrale authentieke bron komt ook de juistheid van de gegevens ten goede. De informatiegegevens van het Rijksregister worden momenteel met een aanzienlijke vertraging geactualiseerd wat de efficiënte dienstverlening van de gemachtigden die deze gegevens raadplegen, hypothekeert. Een voorbeeld ter illustratie: een burger die woonachtig is in Antwerpen overlijdt te Oostende. Het is de ambtenaar van de burgerlijke stand van Oostende die de overlijdensakte opstelt. Vervolgens maakt hij deze informatie over aan de bevoegde ambtenaar van de stad Antwerpen. Deze laatste zal op zijn beurt de bevolkingsregisters en vreemdelingenregister aanpassen en vervolgens zal hij ook het nodige doen om het gegeven "datum van overlijden" in het Rijksregister aan te passen. Dit kan ettelijke weken in beslag nemen waardoor bijvoorbeeld onterecht pensioenen worden uitbetaald die later moeten worden teruggevorderd.

18. De actuele processen zoals deze decennia geleden geconcipieerd werden, zijn achterhaald. Rekening houdend met de vereisten van de AVG enerzijds en met de technologische evolutie anderzijds dringt een aanpassing van deze processen en dus van de wet zich op.

OM DEZE REDENEN,

de Autoriteit

stelt vast dat in de wet van 19 juli 1991 waardoor de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister worden ingericht, verschillende essentiële elementen van de verwerking, waaronder de doeleinden, ontbreken wat de beoordeling van de proportionaliteit van de verwerkte gegevens problematisch maakt evenals de beoordeling van de verdere verwerking van deze gegevens (punten 2 -5 en 14);

is van oordeel dat:

- zolang de doeleinden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister niet wettelijk zijn vastgelegd, de schrapping van het doeleinde in artikel 2, eerste lid, 17°, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 niet aangewezen is (punten 8 en 9);
- de verwijzing naar de artikelen 5, § 2, en 8 van de wet van 8 augustus 1983 overbodig is gelet op het feit deze artikelen op algemene wijze de toegang tot de gegevens opgenomen in de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister evenals het gebruik van het Rijksregisternummer regelen (punt 13);
- processen i.v.m. het Rijksregister en de bevolkingsregisters en vreemdelingenregister zoals deze decennia geleden geconcipieerd werden, zijn achterhaald. Ze moeten, rekening houdend met de vereisten van de AVG enerzijds en met de technologische evolutie anderzijds, worden aangepast wat tevens een aanpassing van de wet vereist (punten 15 - 18).

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur