



Adres : Hoogstraat, 139, B-1000 Brussel

Tel.: +32(0)2/213.85.40 E-mail : commission@privacycommission.be

Fax.: +32(0)2/213.85.65 <http://www.privacycommission.be>

COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

ADVIES Nr 48 / 2006 van 20 december 2006

O. Ref. : SA2 / A / 2006 / 037

BETREFT : Advies met betrekking tot de beslissing van de ministerraad om over te gaan tot de uitreiking van elektronische verblijfstitels voor vreemdelingen.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid art. 29;

Gelet op de adviesaanvraag vanwege de Minister van Binnenlandse Zaken Patrick DEWAEL, ontvangen op 26 juli 2006;

Gelet op de vraag om bijkomende inlichtingen van 23 augustus 2006;

Gelet op de bijkomende inlichtingen verstrekt op 23 oktober 2006;

Gelet op het verslag van de heer S. MERTENS DE WILMARS;

Brengt op 20 december 2006 het volgende advies uit:

I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

De vraag van de Minister van Binnenlandse Zaken heeft betrekking op een nota over de *elektronische verblijfstitels voor de vreemdelingen*, die hij voorlegde aan de Ministerraad en die door deze laatste werd goedgekeurd.

In deze nota, die hoofdzakelijk een budgettair karakter heeft, worden op algemene wijze de principes toegelicht die zullen gehanteerd worden n.a.v. de invoering van deze nieuwe verblijfstitels, namelijk:

1. beveiliging van de kaartproductie: procescontrole
2. aanmaak van sterk beveiligde kaarten
3. uittekenen van een elektronische toekomst
4. rationalisatie van de regelgeving
5. voorstellen van beslissing

II. ONDERZOEK VAN DE NOTA

1. Uit de lectuur van de eerste en tweede paragraaf van bladzijde 2 van de nota aan de ministerraad kan afgeleid worden dat men binnen afzienbare tijd de verblijfsdocumenten die worden afgeleverd aan vreemdelingen zal vervangen door elektronische kaarten die in hoge mate conform zijn aan de elektronische identiteitskaarten (EID) waarover de Belgen reeds beschikken.

De Commissie stelt vast dat de wet van 19 juli 1991 *betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, voor wat vreemdelingen betreft, een onderscheid maakt tussen enerzijds zij die toegelaten of gemachtigd werden zich te vestigen en anderzijds zij die toegelaten of gemachtigd werden te verblijven. Dit blijkt uit de volgende bepalingen:

- artikel 1, eerste lid, 1°, : “*bevolkingsregisters waarin ingeschreven worden op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben, ongeacht of zij er aanwezig dan wel tijdelijk afwezig zijn, de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen of er te verblijven, met uitzondering van*”.
- artikel 6, § 1, eerste lid,: “*De gemeente geeft aan alle Belgen en aan de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen een identiteitskaart die geldt als bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters*”.
- artikel 6, § 1, vijfde lid: “*Op de voorzijde van de identiteitskaart die bedoeld wordt in het eerste lid, wordt in het bovenste gedeelte daarvan, enerzijds het woord “ België ” en anderzijds de woorden “ identiteitskaart ”, “ verblijfskaart voor vreemdeling ”, of “ identiteitskaart voor vreemdeling ” aangebracht, naar gelang van het geval de houder van de kaart respectievelijk de hoedanigheid heeft van Belg, onderdaan is van een Staat die lid is van de Europese Unie of van de Europese Economische Ruimte of geen onderdaan is van een lidstaat van deze Unie of deze Ruimte*”.
- artikel 6, § 9: “*De Koning kan, na advies van het sectoraal comité van het Rijksregister bedoeld in artikel 15 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, de toepassing van de bepalingen van de §§ 1 tot 8 uitbreiden tot de verblijfsvergunningen afgegeven aan de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om in het Rijk te verblijven*”.

Hieruit leidt de Commissie af dat de actuele wettelijke bepalingen het verstrekken van een elektronische identiteitskaart aan vreemdelingen, die toegelaten of gemachtigd werden om zich in België te vestigen, toelaten. Op één enkel element na – de vermelding "*identiteitskaart*" zal al naargelang het geval vervangen worden door "*verblijfskaart voor vreemdeling*" of "*identiteitskaart voor vreemdeling*" – zal deze EID identiek zijn aan deze van een Belg en niet in hoge mate conform zoals in de nota gesteld wordt.

1bis. De Commissie heeft vastgesteld dat in de identiteits- en handtekeningcertificaten die op de EID van de Belgen worden vermeld, het identificatienummer van het Rijksregister is opgenomen. Vermoedelijk is dat ook voorzien voor de identiteits- en handtekeningcertificaten die op de elektronische verblijfstitels voor vreemdelingen worden vermeld.

De Commissie maakt van de gelegenheid gebruik om de aandacht te vestigen op de problematiek van de vermelding van dit identificatienummer in de identiteits- en handtekeningcertificaten. Deze opmerking viseert dus zowel de EID van de Belgen als de elektronische verblijfstitels voor vreemdelingen.

Telkens wanneer de houder aan de hand van de betrokken kaarten zijn identiteit elektronisch authenticceert of een elektronische handtekening plaatst, wordt dus het identificatienummer van het Rijksregister aan de bestemming meegedeeld, ook wanneer dit geschiedt t.a.v. instanties die niet gemachtigd zijn om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken.

Nu is het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister in de huidige stand van de reglementering niet vrij. Het mag slechts worden gebruikt indien men daartoe door of krachtens de wet of door het sectoraal comité van het Rijksregister gemachtigd is. Dergelijke machtiging is momenteel voorbehouden aan instanties die een opdracht van algemeen belang uitoefenen.

De Commissie beseft dat de opname van het identificatienummer van het Rijksregisternummer een middel is om de houder van de certificaten te identificeren, een verplichting die wordt opgelegd door de wet van 9 juli 2001 *houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor de elektronische handtekening en certificatediensten*.

Gezien het gebruik van de EID en de elektronische verblijfstitels voor vreemdelingen als middel voor elektronische authenticatie van de identiteit en voor het plaatsen van een elektronische handtekening niet beperkt wordt tot relaties met instanties die gemachtigd zijn om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken, dringt de Commissie aan op een duidelijke regeling terzake.

Daartoe lijken zich volgens de Commissie minstens twee alternatieven aan te bieden:

- ofwel wordt het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister in de certificaten wettelijk geregeld; bestemmingen die niet gemachtigd zijn om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken, zouden aldus wettelijk gemachtigd kunnen worden om dit identificatienummer uit de certificaten te gebruiken, enkel en alleen om bij de verwerving van het certificaat de identiteit van de houder na te gaan, zonder het identificatienummer voor een ander doeleinde te mogen verwerken;
- ofwel wordt het identificatienummer van het Rijksregister niet meer in het certificaat opgenomen maar wordt een uniek certificatenummer voorzien met de uitbouw, ten behoeve van de gemachtigden om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken, van een conversiedatabank waarin per certificaatnummer het bijbehorend identificatienummer van het Rijksregister wordt vermeld met het oog op de eenduidige identificatie. Aldus kunnen de instanties die gemachtigd zijn om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken het aldaar opvragen.

2. Voor wat de verblijfsvergunningen betreft, afgegeven aan vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om in het Rijk te verblijven, vereist artikel 6, § 9, van de wet van 19 juli 1991, dat de Koning de toepassing van de §§ 1 tot 8 van voormeld artikel 6 uitbreidt tot deze vergunningen.

Volgens mondeling verstrekte toelichting zou dit gebeurd zijn door het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 *betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen*.

De Commissie stelt evenwel vast dat:

- Uit de voorbereidende werken¹ blijkt dat voormelde § 9 een overname is van toenmalige § 6 die voorzag dat de Koning bij in ministerraad overlegd besluit de toepassing van de §§1 tot 5 van het toenmalige artikel 6 kon uitbreiden tot de verblijfsvergunningen afgeleverd aan vreemdelingen. Thans wordt bepaald dat die uitbreiding door de Koning mogelijk is na advies van het Sectoraal comité van het Rijksregister.
- Het artikel 6 werd door de wet van 25 maart 2003 *tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, inhoudelijk fundamenteel gewijzigd. De vorige versie van artikel 6 maakte geen gewag van gegevens die zowel met het blote oog als elektronisch leesbaar waren, van persoonsgegevens die alleen elektronisch leesbaar waren, van identiteits- en handtekeningsleutels, van identiteits- en handtekeningcertificaten, van de geaccrediteerde certificatie dienstverlener.

Hieruit leidt zij af dat de eventuele uitbreiding tot dewelke de Koning destijds op basis van artikel 6, § 6, (oud) van de wet van 19 juni 1991 zou beslist hebben, in het licht van het inmiddels inhoudelijk gewijzigde artikel 6, §§ 1 tot 8 onmogelijk kan beschouwd worden als de thans in § 9 beoogde uitbreiding.

Tot op heden werd aan de Commissie (loco het Sectoraal comité van het Rijksregister) zoals bepaald in § 9 geen koninklijk besluit tot uitbreiding voorgelegd. De Commissie stelt vast dat bij gebrek aan dergelijk besluit er geen elektronische verblijfstitels kunnen verstrekt worden aan vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om in het Rijk te verblijven.

3. Uit de nota blijkt tevens dat de uitreiking van de elektronische verblijfsbewijzen ertoe moet bijdragen dat België zich conformeert aan de verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 *betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen*. Deze verordening verplicht de lidstaten om aan vreemdelingen verblijfstitels af te leveren die overeenstemmen met het in die verordening bepaalde model waarop bepaalde vermeldingen worden aangebracht en dat een machineleesbaar gedeelte bevat. De Europese Commissie stelde België inmiddels in gebreke omdat de uitvoering van deze verordening op zich laat wachten.

De Commissie stelt vast dat België werk zal moeten maken van de aanpassing van de verblijfstitels die worden uitgereikt, maar zij is van oordeel dat deze verordening geen reglementaire basis vormt voor de aflevering van elektronische verblijfstitels. Met het machineleesbaar gedeelte (zie bijlage van de verordening, a) beschrijving: punt 10) wordt immers duidelijk geen chip bedoeld die toelaat een digitale handtekening te plaatsen, zich elektronisch te identificeren en te authenticeren.

¹ Kamer, doc 50, nr. 2226/001, blz. 31

Dit blijkt trouwens uit het voorstel van de Commissie tot wijziging van de verordening nr. 1030/2002 (Com (2006) 110 definitief) . Dit voorstel strekt ertoe om de lidstaten er op termijn toe te verplichten om uniforme elektronische verblijfstitels voor vreemdelingen af te leveren. Volgens dit voorstel zou de kaart 1 opslagmedium bevatten voor een gezichtsopname en vingerafdrukken. De lidstaten zou de mogelijkheid geboden worden om een aanvullende contactchip op te nemen voor e-diensten. Zoals gezegd is dit slechts een voorstel. Momenteel kan niet ingeschat worden wanneer dit zal uitmonden in een daadwerkelijke aanpassing van de verordening nr. 1030/2002².

4. De beweegredenen die op bladzijde 1 van de nota aan de ministerraad worden aangehaald om de stap naar een elektronische verblijfstitel te zetten, stemmen enerzijds overeen met deze die de Belgische wetgever opgaf naar aanleiding van de invoering van de EID (toegang tot e-diensten, administratieve vereenvoudiging) en sluiten anderzijds aan bij de bekommernissen van de Europese regelgever die aan de basis lagen van de verordening nr. 1030/2002 (bestrijding namaak en vervalsingen). Deze doeleinden kunnen bestempeld worden als zijnde welbepaald, uitdrukkelijk opschreven en gerechtvaardigd in de zin van artikel 4, §1, 2°, WVP.

5. Op bladzijden 3 tot 7 van de nota aan de ministerraad wordt een algemene uiteenzetting gegeven over de regels die bij de beveiliging van de nieuwe verblijfskaarten en van de kaartproductie zullen gevolgd worden en over de financiële implicaties van deze mogelijke invoering.

Hieruit blijkt eerst en vooral dat men voor de uitreiking van de elektronische verblijfstitels, de ervaring (centrale aanmaak van de kaart) en de infrastructuur, opgebouwd met het oog op de uitreiking van de EID, maximaal zal benutten. Gelet op het feit dat de belangrijkste hoofdactoren inzake de uitreiking van de elektronische verblijfstitels dezelfde zijn als voor de uitreiking van de EID, namelijk de gemeenten en de diensten van het Rijksregister, is het voor Commissie – gelet op het quasi analoog karakter van de operatie – niet problematisch dat men daarvoor gebruikt maakt van de bestaande infrastructuur die tot op heden kennelijk zijn deugdelijkheid heeft bewezen. Voor zover de Commissie bekend, werden er geen problemen of veiligheidsincidenten gerapporteerd.

Voor wat de materiële kaart zelf betreft, wordt een zo groot mogelijke analogie met de EID nagestreefd (op het vlak van gebruikt materiaal, bedrukking, beveiliging). Voor sommige verblijfskaarten is dit in de huidige stand van de wetgeving echter niet mogelijk, gelet op de dwingende voorschriften terzake van de verordening nr. 1030/2002.

In de mate dat, zoals aangestipt werd onder punt 2, de toepassing van de §§ 1 tot 8 van artikel 6 wordt uitgebreid tot de elektronische verblijfsbewijzen, is er reglementair geen beletsel om deze elektronische verblijfskaarten, voor zover de Europese regelgeving (verordening nr.1030/2002) dit toelaat, zo nauw mogelijk bij de EID te laten aansluiten.

Volledigheidshalve verwijst de Commissie naar de bedenkingen die zij formuleerde in haar advies nr. 19/2002 van 10 juni 2002 met betrekking tot het wetsontwerp *tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, dat in de invoering van de EID voorzag. De bedenkingen die zij toen formuleerde zijn nog steeds actueel, zeker voor wat de foto betreft.

6. Op bladzijde 6 van de nota aan de ministerraad wordt meermaals gewag gemaakt van de opname van biometrische gegevens (foto en vingerafdrukken).

² De Europese Toezichthouder voor de Gegevensbescherming bracht op 16 oktober 2006 trouwens een kritisch advies uit m.b.t. dit voorstel. Daarin wordt aanbevolen om de invoering van een extra chip voor e-diensten uit te stellen en eerst een grondige risico-analyse te verrichten.

De opname van vingerafdrukken op de elektronische vreemdelingenkaart is momenteel uitgesloten, bij gebrek aan een wettelijke basis. Noch de Europese noch de Belgische regelgeving laten momenteel die opname op de kaart toe.

De Commissie vestigt er de aandacht op dat de eventuele opname van dergelijke gegevens gevoelig ligt. In verband hiermee kan verwezen worden naar het standpunt nr. 3/2005 van de Groep 29 van 30 september 2005 met betrekking tot de toepassing van de verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 *betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten*³.

7. Op bladzijde 7 punt 3 van de nota aan de ministerraad wordt gewag gemaakt van de noodzaak om een nieuwe certificatieautoriteit op te zetten, met het oog op de vereiste praktische en juridische identificatie van het "type kaart", met andere woorden zodat een kaart onmiddellijk kan herkend worden als een EID voor Belgen, dan wel als een elektronische kaart voor vreemdelingen.

De Commissie stelt zich vragen bij de noodzaak en het nut hiervan.

In het kader van de administratieve vereenvoudiging en met het oog op de toegang tot e-diensten is het de bedoeling dat Belgen en vreemdelingen in gelijke mate toegang krijgen. Voor een hele reeks van e-diensten is het irrelevant of diegene die er een beroep op doet een Belg dan wel een vreemdeling is. In die optiek lijkt het irrelevant dat men weet dat men handelt met de houder van een EID dan wel met de houder van een elektronische verblijfskaart. Hierbij wordt er bij wege van kanttekening de aandacht op gevestigd dat wanneer de betrokkene zich in het "pre-elektronisch" kaartentijdperk moest identificeren ten overstaan van een overheid, deze aan de hand van het overlegde document vanzelfsprekend onmiddellijk kon vaststellen of hij handelde met een Belg dan wel met een vreemdeling.

Uit mondeling verstrekte toelichting blijkt dat deze keuze is ingegeven door praktische overwegingen. Men wenst het tempo waaraan de EID aan Belgen verstrekt wordt, niet in het gedrang brengen. Deze operatie moet afgerond zijn in 2009 omdat vanaf dan de eerste EID's die afgeleverd werden aan vervanging toe zijn. Indien voor naar schatting anderhalf miljoen elektronische verblijfstitels een beroep wordt gedaan op dezelfde certificatieautoriteit zou dit de vooropgestelde timing inzake de EID voor Belgen hypothekeren.

De Commissie neemt hiervan akte en stelt vast dat deze verduidelijkingen niet overeenstemmen met wat in de nota wordt vermeld.

De Commissie is van oordeel dat, indien deze verduidelijkingen de doorslaggevende rechtvaardiging vormen voor het opzetten van een specifieke certificatieautoriteit voor de nieuwe verblijfstitels, dit geen redelijke en proportionele verantwoording is ten overstaan van de risico's dat dit stelt voor de het recht op een persoonlijk levensfeer. Zij kan dus de instelling van een aparte certificatieautoriteit voor de nieuwe verblijfstitels, afzonderlijk van deze voor de EID van Belgen, niet aanvaarden.

8. Op bladzijde 7 handelt punt 4 van de nota aan de ministerraad over de rationalisering van de regelgeving. De Commissie verwijst naar wat zij onder punt 2 uiteenzette met betrekking tot het nog te nemen koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 6, § 9, van de wet van 19 juli 1991.

³ De Groep 29 boog zich reeds over de problematiek van de biometrische gegevens. Zie het op 1 augustus 2003 aangenomen werkdocument 12168/02 – WP 80. Zie de opinie nr. 7/2004 van 11 augustus 2004 aangaande de opname van biometrische gegevens in verblijfsvergunningen en visas in het licht van de oprichting van het Europees informatiesysteem voor visas.

OM DEZE REDENEN,

De Commissie

brengt, onder voorbehoud van de bovenvermelde opmerkingen, een gunstig advies uit. Daarenboven herinnert zij eraan dat de reglementaire teksten, vereist voor het verstrekken van elektronische verblijfstitels aan vreemdelingen, haar voorafgaandelijk voor advies moeten voorgelegd worden.

De administrateur,

De ondervoorzitter,

(get.) Jo BARET

(get.) Willem DEBEUCKELAERE