



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 94/2026 van 13 mei 2026

Betreft: een voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en de Kirgizische Republiek betreffende de terug- en overname van onregelmatig binnengekomen en/of verblijvende personen (Terug- en overnameovereenkomst), gedaan te Brussel op 18 juni 2025 (CO-A-2026-086)

Trefwoorden: de categorie(ën) van verwerkte gegevens en van betrokken personen – de met de verwerking nagestreefde doelstelling – bewaartermijn

Originele versie

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

Gelet op 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 de adviesaanvraag van mevrouw Anneleen Van Bossuyt, Minister van Asiel en Migratie, en Maatschappelijke Integratie, belast met Grootstedenbeleid (hierna de "aanvrager"), ontvangen op 23 maart 2026;

Gelet op de aanvullende informatie, ontvangen op 24 april 2026;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 13 mei 2026 het volgende advies uit:

Enkel adviezen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen met rang van wet, die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden zowel in het Nederlands als in het Frans door de Autoriteit gepubliceerd. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden) en de Kirgizische Republiek betreffende de terug- en overname van onregelmatig binnengekomen en/of verblijvende personen (Terug- en overnameovereenkomst), gedaan te Brussel op 18 juni 2025 (hierna "voorontwerp").

Context en voorgaanden

2. De overname van eigen staatsburgers is een verplichting volgens het internationale gewoonterecht. Om personen die illegaal op hun grondgebied verblijven terug laten keren naar hun land van herkomst, in het bijzonder wanneer deze personen niet over geldige identificatiedocumenten beschikken, rekenen de EU-landen op de medewerking van niet-EU-landen om hen te identificeren, te herdocumenteren en over te nemen.

3. Terug-overnameovereenkomsten bieden een gestructureerd samenwerkingskader tussen EU-landen en niet-EU-landen, doordat er snelle en doeltreffende procedures mee worden vastgesteld voor het identificeren, herdocumenteren en terug laten keren van personen die afkomstig zijn van een van de partijen en die zonder vergunning op het grondgebied van de andere partij verblijven.

4. De Raad van State wees de aanvrager op het feit dat een voorontwerp van wet houdende instemming met een verdrag dat bepalingen bevat in verband met de verwerking van persoonsgegevens, onder de verplichting valt het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit in te winnen.¹

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Voorafgaande algemene opmerking inzake het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel

5. De Autoriteit brengt in herinnering dat elke verwerking van persoonsgegevens een rechtmatigheidsgrond moet hebben, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de AVG. Gegevensverwerkingen die bij een normatieve maatregel zijn ingevoerd, zijn bijna altijd gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt c) of e), van de AVG².

¹ RvS, advies nr. 78.788/4, pag. 7-10.

²Artikel 6, lid 1, van de AVG: "De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: (...)

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; (...)

6. Krachtens artikel 22 van de Grondwet³, artikel 8 van het EVRM en artikel 6, lid 3, van de AVG, moet voor dergelijke verwerkingen duidelijke en nauwkeurige regelgeving gelden, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn⁴. Met andere woorden, de regelgeving die de gegevensverwerking regelt of waarvan de toepassing een gegevensverwerking met zich meebrengt, moet voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid, zodat bij lezing ervan, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden verricht en onder welke omstandigheden deze verwerkingen zijn toegestaan.

7. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de 'essentiële elementen' voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.

8. Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In beginsel zijn deze "essentiële elementen": 1° de categorie(ën) van verwerkte gegevens; 2° de categorie(ën) van betrokken personen; 3° de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4° de categorie(ën) van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5° de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

9. De Autoriteit gaat hieronder na in hoeverre de Overeenkomst tussen de Benelux-Staten en de Kirgizische Republiek waarmee het voorontwerp beoogt in te stemmen de essentiële elementen van de beoogde verwerkingen bevat.

B. De categorie(ën) van verwerkte gegevens en betrokkenen

10. Artikel 13, 3 van de Overeenkomst bepaalt het volgende: "*Persoonsgegevens moeten toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ('minimale gegevensverwerking') en niet bovenmatig uitgaande van de doeleinden*

e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen; (...)".

³ Volgens artikel 22 Grondwet moeten de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking (waaronder het doeleinde, de (categorieën van) gegevens en betrokkenen en, in voorkomend geval, de ontvangers, alsook de maximale bewaartermijn) duidelijk kunnen worden afgebakend door middel van een 'formele wettelijke norm'. In deze context is een delegatie aan de uitvoerende macht "niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover deze delegatie voldoende nauwkeurig is omschreven en louter betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd".

⁴ Zie ook overweging 41 van de AVG.

waarvoor zij worden verzameld en/of vervolgens worden verwerkt; de verstrekte persoonsgegevens mogen met name uitsluitend betrekking hebben op:

- (1) de personalia van de terug of over te nemen persoon (naam, voornaam, eventuele vroegere namen, bijnamen of pseudoniemen, geboortedatum en -plaats, geslacht, huidige en vorige nationaliteit);
- (2) een identiteitsbewijs of paspoort (serienummer, geldigheidstermijn, datum van afgifte, afgeevende autoriteit, plaats van afgifte);
- (3) verblijfplaatsen en reisroutes;
- (4) andere voor identificatie van de terug of over te nemen persoon of voor het onderzoek van de terugnamevereisten uit hoofde van deze Overeenkomst dienstige gegevens;

11. De Autoriteit wijst er op dat artikel 13, 3 van de Overeenkomst in zijn huidige formulering geen reële meerwaarde biedt in termen van voorzienbaarheid en transparantie naar de betrokkenen toe. Het opnemen van de categorieën van persoonsgegevens die zullen worden verzameld en verwerkt in een afzonderlijke bepaling is enkel nuttig indien en voor zover deze gegevens niet reeds zijn opgenomen in overige bepalingen van de Overeenkomst of het Uitvoeringsprotocol (zie bijvoorbeeld artikelen 4, 8 en 11 van de Overeenkomst, artikelen 3 tot 7 en 10 en eveneens de bijlagen 2 tot 6 van het Uitvoeringsprotocol).

12. Een afzonderlijke bepaling bevattende alle categorieën van persoonsgegevens is tevens uitsluitend pertinent indien deze een exhaustieve lijst van alle (categorieën van) gegevens bevat, gelinkt aan de doeleinden waarvoor deze zullen worden verzameld alsook de betrokkenen waarop deze persoonsgegevens betrekking hebben. De Autoriteit merkt op dat de opgenomen lijst in artikel 13, 3 van de Overeenkomst niet volledig is, aangezien de andere bepalingen van de Overeenkomst of het Uitvoeringsprotocol duidelijk maken dat er bijvoorbeeld ook persoonsgegevens zullen worden verwerkt van minderjarige ongehuwde kinderen en/of echtgenoten (zie artikel 2 Overeenkomst j. bijlage 2 bij het Uitvoeringsprotocol) en van begeleiders (zie bijlage 5 en 6 bij het Uitvoeringsprotocol); dat de burgerlijke staat van de terug of over te nemen persoon zal worden verwerkt (bijlage 2 bij het Uitvoeringsprotocol), dat er – mits akkoord – gezondheidsgegevens worden verwerkt van de terug of over te nemen persoon (zie bijlage 5 bij het Uitvoeringsprotocol)...

13. Bijgevolg is de Autoriteit van mening dat **dit artikel moet worden herzien, of zelfs weggelaten**. Het kan nodig zijn om de categorieën van te verwerken gegevens nauwkeurig te omschrijven in een afzonderlijke bepaling, indien blijkt dat de categorieën van verwerkte gegevens niet duidelijk zijn geïdentificeerd of gedefinieerd in de overige bepalingen van de Overeenkomst of het Uitvoeringsprotocol. Dit om er voor te zorgen dat de categorieën van verwerkte gegevens die moeten worden verwerkt, ook daadwerkelijk kunnen worden verwerkt. Dit is aan de aanvrager om na te gaan.

14. Verder is de Autoriteit ook van mening dat "andere voor identificatie van de terug of over te nemen persoon of voor het onderzoek van de terugnamevereisten uit hoofde van deze Overeenkomst dienstige gegevens;" onvoldoende duidelijk is. De Autoriteit wijst er daarbij eveneens op dat, in het licht van het beginsel van minimale gegevensverwerking (art. 5.1, c) AVG), de met het oog op de verwezenlijking van het beoogde doeleinde noodzakelijk te verwerken persoonsgegevens 'exhaustief' en 'limitatief' moeten worden beschreven, waarbij 'open' ophijstingen (zoals 'ander gegevens') moeten worden vermeden.

C. De met de verwerking nagestreefde doelstelling

15. Artikel 13, 2 van de Overeenkomst bepaalt het volgende: "*Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt; de verdere verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden wordt niet als onverenigbaar met de oorspronkelijke doeleinden beschouwd ('doelbinding');*"

16. De Autoriteit merkt op deze bepaling aan voorzienbaarheid kan winnen, zou de met de verwerking nagestreefde **concrete doelstelling uitdrukkelijk worden opgenomen** in artikel 13, 2 Overeenkomst, namelijk het organiseren van de terugname van eigen onderdanen en onderdanen van een derde Staat en staatloze personen.

D. De categorie(ën) van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens

17. Artikel 13, 8 van de Overeenkomst bepaalt het volgende: "*Persoonsgegevens mogen uitsluitend aan de bevoegde autoriteiten worden verstrekt. Voor de mededeling aan andere instanties is de voorafgaande goedkeuring van de mededelende autoriteit vereist;*"

18. De Autoriteit herinnert de aanvrager in dit kader eraan dat een mededeling van persoonsgegevens bij wet dient te worden voorzien, dat deze op duidelijke en nauwkeurige wijze de betrokken instanties moet beschrijven, evenals het met de mededeling beoogde concrete doeleinde. Dit zodat er geen appreciatiemarge bestaat in hoofde van de instantie waarop de mededelingsverplichting rust. Dergelijke wetsbepalingen moeten noodzakelijk en evenredig zijn. Op die manier wordt een kwaliteitsvolle informatie-uitwisseling ter vervulling van een taak van algemeen belang gewaarborgd, die discriminatie vermijdt en welke voorzienbaar is en beantwoordt aan de redelijke verwachtingen van de betrokkenen. De goedkeuring van de mededelende autoriteit is maar een garantie maar vormt geen wettelijke basis voor een mededeling.

E. De bewaartermijn

19. Artikel 13, 5 van de Overeenkomst bepaalt enkel het volgende: "*Persoonsgegevens moeten worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is; persoonsgegevens mogen voor langere perioden worden opgeslagen voor zover de persoonsgegevens louter met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden worden verwerkt, mits de passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen ('opslagbeperking');*

20. Ook hier wijst de Autoriteit op het feit dat deze bepaling geen meerwaarde biedt; deze bepaling is slechts een herhaling van de algemene principes die worden opgenomen in de AVG. De Overeenkomst moet een **maximale termijn** voor het bewaren van gegevens bevatten of minstens de **criteria** die toelaten deze termijn te bepalen. De Autoriteit wijst de aanvrager op het feit dat de bepaling van de bewaartermijn(en) van gegevens van verwerkingen die normatief worden geregeld, niet op een absolute manier moet worden uitgevoerd, maar een beoordeling *in concreto* vereist van de duur die noodzakelijk is in het licht van het doel van de specifieke verwerkingen die door de wet worden geregeld. Het kan aldus noodzakelijk zijn om verschillende bewaartermijnen te voorzien.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat volgende aanpassingen zich opdringen:

- Artikel 13, 3 van de Overeenkomst herzien, of zelfs weglaten gelet op de opmerkingen geformuleerd in randnummers 10-14;
- De concrete doelstelling uitdrukkelijk opnemen in artikel 13, 2 Overeenkomst (randnummer 16);
- De Overeenkomst moet een maximale termijn voor het bewaren van gegevens bevatten of minstens de criteria die toelaten deze termijn te bepalen (randnummer 20).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur