



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 166/2022 van 19 juli 2022

Betreft: Voorontwerp van wet *betreffende de verwerkingen van persoonsgegevens door de Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (CO-A-2022-149)*

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Cédric Morlière en de heren Yves-Alexandre de Montjoye en Bart Preneel;

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 de heer Sammy Mahdi, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met de Nationale Loterij, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 09/06/2022;

Brengt op 19 juli 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande de integraliteit van het voorontwerp van wet *betreffende de verwerkingen van persoonsgegevens door de Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken* (hierna "het voorontwerp" of "het voorontwerp van wet").

2. Het voorontwerp van wet beoogt een juridisch kader te creëren voor de verwerkingen van persoonsgegevens door de Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (hierna "de Dienst Vreemdelingenzaken") in het kader van de vervulling van zijn wettelijke opdrachten inzake migratie¹. Deze wettelijke opdrachten worden hoofdzakelijk geregeld door de wet van 15 december 1980 *betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen* (hierna ook: "de Vreemdelingenwet"), het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 *betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen* (hierna ook: "het koninklijk besluit van 8 oktober 1981") en het koninklijk besluit van 14 januari 2002 *houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken*.

3. Een adviesaanvraag met betrekking tot het voorontwerp werd eveneens gericht aan het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) alsook het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P) en het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Comité I).

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a. Rechtsgrond

4. De Autoriteit wijst erop dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat is vastgelegd in artikel 8 EVRM en in artikel 22 van de Grondwet. Dit recht is echter niet absoluut. De artikelen 8 EVRM en 22 van de Grondwet sluiten overheidsinmenging in het recht op bescherming van het privéleven (waar ook persoonsgegevens deel van uitmaken) niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling; dat zij beantwoordt aan een algemeen maatschappelijk belang en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling². Elke norm die de verwerking

¹ Memorie van toelichting, p. 6.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH, Arrest van 4 april 2019, nr. 49/2019 ("*Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling*").

van persoonsgegevens regelt (en die van nature een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens) moet niet alleen noodzakelijk en evenredig zijn, maar ook voldoen aan de eisen van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de betrokkenen, over wie gegevens worden verwerkt, een duidelijk beeld krijgen van de verwerking van hun gegevens.

5. De verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke verplichting³ en/of voor de uitoefening van een opdracht van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag die aan verwerkingsverantwoordelijke is toevertrouwd⁴, moet overeenkomstig artikel 6.3 AVG, gelezen in het licht van overweging 41 van de AVG, worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn. Bovendien is het volgens artikel 22 van de Grondwet noodzakelijk dat de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm worden vastgesteld.

6. Bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens waartoe het voor advies voorliggende ontwerp aanleiding geeft, berusten op artikel 6.1.c) AVG aangezien deze noodzakelijk zijn voor de naleving van de Europese wetgeving inzake asiel en migratie. Andere in het ontwerp voorziene verwerkingen zijn gesteund op artikel 6.1.e) AVG. De verwerkingen hebben een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen tot gevolg in de mate dat het voorontwerp onder Hoofdstuk 3 ("*Categorieën van verwerkte persoonsgegevens*") onder meer voorziet in een verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens (met name gegevens met betrekking tot de gezondheid, raciale of etnische gegevens, gegevens met betrekking tot het seksuele gedrag, politieke opinies, lidmaatschap van een vakbond of soortgelijke groep en levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen; cf. artikel 6 voorontwerp).

7. Krachtens artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de *Grondwet* en artikel 8 van het EVRM, moet een norm van wettelijke rangorde bepalen onder welke omstandigheden dergelijke gegevensverwerking is toegestaan. Overeenkomstig het legaliteits- en het voorzienbaarheidsprincipe moet deze wetgevingsnorm dus in ieder geval de essentiële elementen van de verwerking(en) vastleggen⁵. Wanneer de gegevensverwerking(en) een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordig(t)(en), zoals *in casu*⁶ het geval is, moeten volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld:

³ Art. 6.1.c) van de AVG

⁴ Art. 6.1.e) van de AVG.

⁵ Zie DEGRAVE, E., "*L'égouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*", Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

⁶ Aangezien de verwerking in bepaalde gevallen betrekking heeft op speciale categorieën van (gevoelige) persoonsgegevens in de zin van art. 9 of 10 AVG.

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n);
- de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is);
- de (categorieën van) gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van (dit) (deze) doeleinde(n);
- de (categorieën van) betrokkenen wiens gegevens zullen worden verwerkt;
- de maximale bewaartermijn van de gegevens;
- de (categorieën van) ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- in voorkomend geval en voor zover noodzakelijk, de beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

8. Hoofdstuk 1 van het voorontwerp vermeldt de rechtmatigheidsgronden op basis waarvan de Dienst Vreemdelingenzaken persoonsgegevens kan verwerken. Artikel 4, §1 van het voorontwerp stelt in dit verband:

“De Dienst Vreemdelingenzaken kan persoonsgegevens verwerken, voor zover die verwerkingen noodzakelijk zijn:

1° voor de vervulling van zijn taken van algemeen belang of de taken in het kader van het openbaar gezag waarmee hij is belast door het koninklijk besluit van 14 januari 2002 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken;

2° voor de wettelijke verplichtingen waaraan hij onderworpen is”.

9. De Autoriteit wijst er vooreerst op dat de formulering van artikel 4, §1, 2° zeer algemeen is en dat het aangewezen is te preciseren welke verplichtingen het *in casu* betreft, met verwijzing naar de desbetreffende wetgevende normen.

10. De Autoriteit wijst er verder op dat, gelet op het feit dat *in casu* bovendien bijzondere categorieën van persoonsgegevens worden verwerkt, tevens (ten minste) één van de uitzonderingsgronden op het principiële verwerkingsverbod voor dit type van persoonsgegevens, opgesomd in artikel 9.2 AVG, toepassing dient te vinden. Een verwerking van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 AVG dient namelijk gebaseerd te zijn op artikel 9.2 AVG in samenhang gelezen met artikel 6.1 AVG. Zulks werd vastgesteld door de Europese Commissie en de EDPB⁷ en wordt eveneens bevestigd in overweging 51 AVG, dat met betrekking tot de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens stelt dat *“naast de specifieke*

⁷ Cf. hieromtrent GEORGIEVA, L. en KUNER, C., “Article 9. Processing of special categories of personal data” in KUNER, C., BYGRAVE, L.A. en DOCKSEY, C., *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, p. 37: “The Commission has stated that the processing of sensitive data must always be supported by a legal basis under Article 6 GDPR, in addition to compliance with one of the situations covered in Article 9(2). The EDPB has also stated that ‘If a video surveillance system is used in order to process special categories of data, the data controller must identify both an exception for processing special categories of data under Article 9 (i.e. and exemption from the general rule that one should not process special categories of data) and a legal basis under Article 6’.

voorschriften voor die verwerking de algemene beginselen en andere regels van deze verordening [dienen] te worden toegepast, met name wat betreft de voorwaarden voor rechtmatige verwerking”.

11. In dit verband stelt de Autoriteit vast dat artikel 4, §2 van het voorontwerp bepaalt:

"§ 2. De Dienst Vreemdelingenzaken kan persoonsgegevens bedoeld in artikel 9 van de algemene verordening gegevensbescherming verwerken, voor zover deze verwerkingen noodzakelijk zijn:

1° voor de instelling, uitoefening of onderbouwing van een rechtsvordering of wanneer gerechten handelen in het kader van hun rechtsbevoegdheid;

2° wegens redenen van zwaarwegend algemeen belang op grond van de regelgeving die België bindt;

3° voor medische diagnoses en het verstrekken van gezondheidszorg;

4° wegens redenen van algemeen belang op het gebied van de volksgezondheid”.

12. De voormelde rechtsgronden zijn een parafrasering van (enkele van de) gronden vermeld in artikel 9.2 AVG. De Autoriteit wijst er wat dit betreft evenwel op dat het eenvoudigweg hernemen of parafaseren van bepalingen van de AVG geen juridische meerwaarde biedt. De uitzonderingsgrond(en) ex artikel 9.2 AVG die wordt/worden gehanteerd voor de verwerking dient/dienen *in concreto* te worden toegepast en gepreciseerd. Meer specifiek dient te worden bepaald voor welke categorieën van gevoelige persoonsgegevens op welke uitzonderingsgrond(en) uit artikel 9.2 AVG zal worden gesteund.

b. Doeleinde(n) van de in te voeren gegevensverwerking

13. Volgens artikel 5.1.b) AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

14. Artikel 10, §1 van het voorontwerp somt de doeleinden op voor dewelke de Dienst Vreemdelingenzaken persoonsgegevens kan verzamelen en verwerken:

"Art. 10. *De Dienst Vreemdelingenzaken kan de in artikel 6 bedoelde categorieën van persoonsgegevens verwerken voor de volgende doeleinden:*

1° identificeren van de personen bedoeld in artikel 9;

2° behandelen van de visumaanvragen die vereist zijn voor doorreis door of verblijf in België of een andere lidstaat, met het oog op over de afgifte, verlenging, intrekking of annulering ervan;

3° behandelen van de aanvragen voor reisautorisaties die vereist zijn voor doorreis door of verblijf in België of een andere lidstaat met het oog op over de afgifte, verlenging, intrekking of annulering ervan;

4° controleren van vreemdelingen aan de buitengrenzen van België of van een andere lidstaat, in het bijzonder het nagaan van de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf, en het nemen van beslissingen betreffende hun binnenkomst of terugdrijving;

5° controleren van vreemdelingen in België, in het bijzonder het nagaan van de voorwaarden voor verblijf en het nemen van beslissingen met betrekking tot hun verblijf of hun verwijdering, met inbegrip van hun inreisverbod;

6° behandelen van de in België ingediende aanvragen tot verblijf met het oog op over de toekenning, verlenging, hernieuwing of beëindiging van het verblijf;

7° het tot een goed einde brengen van de hervestigingsprocedures van vreemdelingen in België;

8° instaan voor de uitvoering van de internationale beschermingsprocedure, in het bijzonder:

a) de registratie van verzoeken om internationale bescherming;

b) de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de verwerking van het verzoek om internationale bescherming, met inbegrip van de vaststelling van vasthoudingsmaatregelen, de behandeling en de opvolging van aanvragen tot overname of terugname en de vaststelling van overdrachtsmaatregelen;

c) de overdracht aan het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen van de verzoeken om internationale bescherming waarvoor België verantwoordelijk is, met het oog op het onderzoek ervan en om een beslissing te nemen over de erkenning als vluchteling of begunstigde van subsidiaire bescherming;

d) de opvolging van de verblijfssituatie van personen die internationale bescherming aanvragen in de loop van de procedure of wier verzoek is afgewezen, met inbegrip van de aanneming van verwijderings- of vasthoudingsmaatregelen;

e) de opvolging van het verblijf van personen met het vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus, met inbegrip van verzoeken om intrekking of opheffing die zijn gericht aan het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen;

9° instaan voor de afgifte, hernieuwing, verlenging en intrekking van verblijfstitels en verblijfsdocumenten, alsmede van elk document waarvan de afgifte is voorzien door of krachtens de wet van 15 december 1980;

10° instaan voor de uitvoering en de opvolging van de procedures voor de terugdrijving, de verwijdering en de overdracht van vreemdelingen, in het bijzonder het verkrijgen van de vereiste reisdocumenten, het nemen van de vereiste dwangmaatregelen, met inbegrip van maatregelen om de betrokkene aan de grens te houden of te begeleiden, het eventuele uitstel van vertrek, de uitvoering van overnameakkoorden die België binden, de erkenning van door andere lidstaten genomen verwijderingsmaatregelen en de voorbereiding, organisatie, uitvoering en opvolging van de al dan niet vrijwillige vertrekken in samenwerking met de bevoegde autoriteiten, instanties, instellingen en organisaties;

11° instaan voor de opvolging van de inreisverboden, met inbegrip van de opheffing of schorsing ervan, en het beheer van de registratie ervan in het Schengeninformatiesysteem en in de algemene nationale gegevensbank of in een andere nationale gegevensbank;

12° opleggen van de administratieve geldboeten voorzien in de wet van 15 december 1980 en het verzekeren van de invordering ervan;

13° instaan voor het beheer en de opvolging van geschillen in verband met de toepassing van de wetgeving inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

14° bestrijden van identiteitsfraude, misbruik van reisdocumenten en alle andere vormen van misbruik of oneigenlijk gebruik van procedures inzake migratie en internationale bescherming, zoals schijnhuwelijken, schijnwettelijke samenwoning of frauduleuze erkenningen;

15° terugvorderen van de kosten van gezondheidszorg, verblijf en verwijdering;

16° opsporen en vaststellen van de inbreuken op de wet van 15 december 1980 en andere wetgeving waarvoor de personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken bevoegd zijn;

migratie en internationale bescherming, in het bijzonder om het beleid ter zake te ontwikkelen of te motiveren, om migratiefenomenen in kaart te brengen of om te voldoen aan wettelijke verplichtingen;

18° voldoen aan de Europese en internationale verplichtingen in verband met visumbeleid, grensoverschrijding, vrij verkeer van personen, internationale bescherming en immigratiebeleid, met inbegrip van beleid inzake hervestiging, terugkeer en re-integratie.”

15. De Autoriteit stelt vast dat de formulering van bepaalde van de in artikel 10 van het voorontwerp opgesomde doeleinden algemeen is en een marge laat voor een subjectieve invulling. De doeleinden moeten voldoende precies zijn zodat een rechtsonderhorige duidelijkheid heeft over de exacte redenen die aanleiding geven tot de verwerking van zijn of haar persoonsgegevens⁸. Hij moet bij de lectuur ervan kunnen opmaken welke gegevensverwerkingen nodig zijn om de doeleinden te realiseren. De Autoriteit verwijst in dit verband bij wijze van voorbeeld naar de structuur van artikel 11 van het voorontwerp, betreffende de ontvangers van persoonsgegevens, waarbij voor wat betreft bepaalde van de opgesomde (categorieën van) ontvangers in artikel 11, §1 van het voorontwerp de exacte doeleinden worden gepreciseerd voor dewelke persoonsgegevens kunnen worden doorgegeven aan de desbetreffende ontvanger (cf. “*met oog op (...)*”). In dit verband wordt onder meer verwezen naar artikel 11, §1, 2° (Belgische diplomatieke of consulaire posten), 8° (de gemeenten) en 12° (de socialezekerheidsinstanties) (cf. eveneens *infra*).

16. Een nauwkeurige omschrijving van de doeleinden van de verwerking(en) is eveneens van belang teneinde de verwerkingsverantwoordelijke in staat te stellen te bepalen welke (categorieën van) persoonsgegevens precies moeten worden verzameld en verwerkt (cf. *infra*). De verwerkte gegevens dienen immers relevant te zijn met betrekking tot de doeleinden. Indien de doeleinden te ruim of vaag worden geformuleerd, bestaat het risico op de verwerking van een te ruim scala aan persoonsgegevens⁹. Bovendien is het eveneens in functie van de doeleinde dat de relevantie van de verschillende (categorieën van) ontvangers kan worden beoordeeld.

17. Overeenkomstig het hierboven vermelde legaliteits- en voorzienbaarheidsprincipe dient elke verwerking van persoonsgegevens te worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn. De Autoriteit stelt evenwel vast dat bepaalde van de in artikel 10 van het voorontwerp opgesomde verwerkingsdoeleinden omwille van hun ruime formulering, enerzijds, niet toelaten te begrijpen wat er precies met de verzamelde gegevens zal worden gedaan, door wie en waarom en, anderzijds, niet toelaten te bepalen welke

⁸ Zie in dezelfde zin: advies nr. 34/2018 van 11 april 2018 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, rechtsvoorganger van de Autoriteit, dat stelde dat het doeleinde “*datamatching en datamining met oog op een efficiënte aanpak van sociale fraude*” te ruim was geformuleerd om een rechtsonderhorige duidelijkheid te verschaffen over de exacte toedracht van het samenbrengen van zijn of haar persoonsgegevens in een datawarehouse. Dit advies kan worden geraadpleegd via volgende link: https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_34_2018.pdf.

Zie ook advies nr. 99/2019 van de Autoriteit van 3 april 2019, waarin de Autoriteit van mening was dat het doeleinde “*het verrichten van onderzoeken die nuttig zijn voor de kennis, de conceptie en het beheer van de sociale bescherming*” ook te vaag omschreven was. Dit advies kan worden geraadpleegd via volgende link: https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_99_2019.pdf.

⁹ Pouillet, Y., Rosier, K. en de Terwangne, C., *Le Règlement Général Sur La Protection Des Données (RGPD/GDPR) : Analyse Approfondie*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 95.

(categorieën van) persoonsgegevens noodzakelijkerwijs zullen dienen te worden verwerkt teneinde de beoogde doeleinde(n) te kunnen verwezenlijken. Bijgevolg kunnen deze doeleinden niet als “*welbepaald en uitdrukkelijk omschreven*” in de zin van artikel 5.1.b) AVG worden beschouwd.

18. De Autoriteit verwijst in dit verband onder meer naar de doeleinden opgenomen in artikel 10, §1, 7° (“*het tot een goed einde brengen van de hervestigingsprocedures van vreemdelingen in België*”), en 18° (“*voldoen aan de Europese en internationale verplichtingen in verband met visumbeleid (...)*”).

19. De Autoriteit wijst er verder op dat bepaalde van de in artikel 10, §1 van het voorontwerp opgenomen doeleinden nader zouden kunnen worden verduidelijkt door de toevoeging van een verwijzing naar de precieze wettelijke bepaling die de desbetreffende opdracht van de Dienst Vreemdelingenzaken omkadert (bijv. de betrokken bepalingen van de Vreemdelingenwet en het KB van 8 oktober 1981) dan wel andere toepasselijke wettelijke bepalingen.

20. De Autoriteit merkt met betrekking tot artikel 10, §1 van het voorontwerp verder op dat artikel 10, §1, 17° als doeleinde vermeldt: het “*opstellen van verslagen en statistieken over migratie en internationale bescherming, in het bijzonder om het beleid ter zake te ontwikkelen of te motiveren, om migratiefenomenen in kaart te brengen of om te voldoen aan wettelijke verplichtingen*”¹⁰.

21. De Autoriteit stelt vast dat voormelde wordt opgenomen in de lijst van doeleinden waarvoor de Dienst Vreemdelingenzaken persoonsgegevens verzamelt en verwerkt. Er dient evenwel op te worden gewezen dat *in casu* geen persoonsgegevens mogen worden verzameld met als doeleinde het opstellen van statistieken. De verwerking van persoonsgegevens voor statistische doeleinden betreft hier een verdere verwerking in de zin van artikelen 5.1.b) en 6.4 AVG.

22. Artikel 89.1 AVG vereist dat elke verwerking voor statistische doeleinden moet worden omkaderd door passende waarborgen zodat technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de naleving van het beginsel van de minimale gegevensverwerking te verzekeren en wanneer de statistische doeleinden kunnen worden bereikt door latere verwerkingen die geen of niet langer een identificatie van de betrokkenen toelaat, dient op deze wijze te werk te worden gegaan.

23. De verdere verwerking voor statistische doeleinden gebeurt dus bij voorkeur aan de hand van anonieme gegevens¹¹. Indien het niet mogelijk is om met anonieme gegevens het beoogde

¹⁰ De Autoriteit onderlijnt.

¹¹ Anonieme gegevens: informatie die niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon kan worden gekoppeld (art. 4.1) AVG, *a contrario*).

verwerkingsdoeleinde te bereiken, kunnen gepseudonimiseerde¹² persoonsgegevens worden gebruikt. Indien ook deze niet toelaten het beoogde doeleinde te verwezenlijken kunnen, slechts in laatste instantie, ook niet-gepseudonimiseerde persoonsgegevens worden aangewend.

24. In dit verband herhaalt de Autoriteit dat de identificatie van een persoon niet enkel slaat op de mogelijkheid om zijn naam en/of adres te achterhalen maar eveneens op de mogelijkheid om hem te identificeren via een proces van individualisering, correlatie of gevolgtrekking.

25. Voor het overige verwijst de Autoriteit naar advies 05/2014 van de Werkgroep « Artikel 29 » over gegevensbescherming, voorganger van het Europees Comité voor gegevensbescherming, over de anonimiseringstechnieken¹³.

26. De Autoriteit wijst erop dat de Memorie van toelichting van het ontwerp informatie dient te bevatten betreffende de beoogde anonimiseringsstrategie. Transparantie met betrekking tot de weerhouden anonimiseringsstrategie en een analyse van de risico's verbonden aan heridentificatie zijn immers elementen die bijdragen tot een weloverwogen aanpak van het anonimiseringsproces.

27. De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager op het feit dat er een verschil bestaat tussen gepseudonimiseerde gegevens, die in artikel 4(5) van de AVG worden gedefinieerd als gegevens die *"niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt"* en geanonimiseerde gegevens, die niet langer met redelijke middelen aan een bepaalde persoon kunnen worden toegeschreven, en dat enkel deze laatste geen persoonsgegevens meer vormen en dus overeenkomstig overweging 26 zijn uitgesloten van de werkingsfeer van de AVG¹⁴.

28. Derhalve, rekening houdend met de definitie van persoonsgegevens in artikel 4, 1), van de AVG¹⁵, moet ervoor worden gezorgd dat aan de vereiste hoge normen voor anonimisering wordt

¹² "Pseudonimisering: het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld." (zie artikel 4.5) AVG).

¹³ Dit advies is beschikbaar op volgend adres: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf

¹⁴ Voor meer informatie, zie de opinie 5/2014 (WP216) mbt anonimiseringstechnieken, 2.2.3, blz. 10 van de Groep 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_en.pdf (uitsluitend beschikbaar in het Engels).

¹⁵ Namelijk: «alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon ("de betrokkene"); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon».

voldaan¹⁶ en dat de gegevens niet eenvoudigweg worden gepseudonimiseerd. De verwerking van dergelijke gegevens, zelfs al zijn ze gepseudonimiseerd, moet immers worden gezien als een verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in de AVG.

29. Uit het voorgaande volgt dat als er sprake is van pseudonimisering (en niet anonimisering):

- er moet worden verwezen naar het verslag van het Europees Agentschap voor Cyberbeveiliging betreffende technieken en goede praktijken voor pseudonimisering¹⁷;
- deze verwerking moet worden omkaderd met alle vereiste waarborgen en moet voldoen aan de heersende beginselen ter zake¹⁸.

30. De Autoriteit wijst er tot slot met betrekking tot artikel 10, §1, 17^o van het voorontwerp op dat de zinsnede "*opstellen van verslagen en statistieken (...) om te voldoen aan wettelijke verplichtingen*" zeer ruim geformuleerd is en stelt vast dat in de Memorie van toelichting evenmin wordt verduidelijkt om welke wettelijke verplichtingen het precies gaat. De Autoriteit is van oordeel dat het, met oog op transparantie en voorzienbaarheid, aangewezen is de wettelijke norm(en) te preciseren die deze verplichting aan de Dienst Vreemdelingenzaken oplegt of opleggen.

31. In zijn § 2 bepaalt artikel 10 van het voorontwerp met betrekking tot de in §1 opgesomde doeleinden: "*De Koning kan, bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, de in paragraaf 1 vermelde doeleinden nader bepalen of aanvullen*"¹⁹.

32. De Autoriteit wijst er evenwel op dat voormelde in strijd is met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 6.3 AVG, in samenhang gelezen met overweging 41 AVG, *j*^o artikel 22 van de Grondwet, volgens hetwelk de wezenlijke elementen van de gegevensverwerking - waaronder de doeleinden van deze verwerkingen - door middel van een formele wettelijke norm (*i.e.* een wet, een decreet of een ordonnantie) dienen te worden vastgesteld. De doeleinden van de verwerking kunnen bijgevolg niet worden aangevuld of uitgebreid door middel van een reglementaire norm (zoals, *in casu*, een koninklijk besluit). Hoogstens kunnen deze doeleinden nader worden *gepreciseerd*. In artikel 10, § 2 van het voorontwerp dient bijgevolg "of aanvullen" te worden geschrapt.

¹⁶ De identificatie van een persoon slaat niet enkel op de mogelijkheid om zijn naam en/of adres te achterhalen, maar eveneens op de mogelijkheid om hem te identificeren via een proces van individualisering, correlatie of gevolgtrekking.

¹⁷ ENISA: <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> en <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>;

¹⁸ Hetzelfde geldt voor het proportionaliteitsbeginsel dat verwijst naar het specifiekere beginsel van "*minimale gegevensverwerking*" dat inhoudt dat de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, overeenkomstig artikel 5, § 1, c), van de AVG.

¹⁹ De Autoriteit onderlijnt.

c. Verwerkingsverantwoordelijke(n)

33. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.

34. Artikel 5 van het voorontwerp stelt in dit verband: "*§ 1. De minister is de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens door de Dienst Vreemdelingenzaken. § 2. De minister kan zich bij het nakomen van zijn verplichtingen als verwerkingsverantwoordelijke laten vertegenwoordigen door de Directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken.*"

35. Wanneer het nationaal recht de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking bepaalt, "*kan worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria van het [nationaal] recht deze wordt aangewezen*"²⁰. Hoewel de lidstaten in bijzondere domeinen de toepassing van de regels van de AVG kunnen bepalen teneinde in deze domeinen de coherentie en de duidelijkheid van het wettelijk kader te bewaren dat toepasselijk is op gegevensverwerkingen, kunnen zij evenwel niet afwijken van de AVG of afzien van de daarin bepaalde definities²¹. De aanduiding van een verwerkingsverantwoordelijke in de regelgeving dient met andere woorden te stroken met de rol die deze actor in de praktijk opneemt. Het tegenovergestelde beweren zou niet alleen ingaan tegen de letter van de AVG maar zou eveneens de doelstelling ervan in gevaar kunnen brengen om een coherent en hoog beveiligingsniveau te verzekeren voor natuurlijke personen.

36. Het Europees Comité voor Gegevensbescherming stelt in dit verband in zijn Richtsnoeren *over de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker" in de AVG* dat bedrijven of overheidsinstanties soms een specifieke natuurlijke persoon aanduiden als verantwoordelijke voor de uitvoering van de verwerkingsactiviteit, hoewel deze in wezen optreedt namens de rechtspersoon (onderneming of overheidsinstantie) die uiteindelijk verantwoordelijk is in geval van inbreuk op de regels in zijn hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijke"²².

37. In het licht van voorgaande, stelt de Autoriteit zich vragen bij de aanduiding van de minister als verwerkingsverantwoordelijke. Onafgezien van de *politieke* verantwoordelijkheid die rust op de

²⁰ Artikel 4, 7), AVG. Betreffende de vaststelling van de respectieve verantwoordelijkheden van de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken, lees eveneens artikel 26, 1., van de AVG

²¹ Lees Artikel 6, 3., 2de lid en de overwegingen 8 en 10 van de AVG.

²² Europees Comité voor Gegevensbescherming, Richtsnoeren 07/2020 over de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker" in de AVG, 2 september 2020, p. 10, nr. 18: "*Sometimes, companies and public bodies appoint a specific person responsible for the implementation of the processing activity. Even if a specific natural person is appointed to ensure compliance with data protection rules, this person will not be the controller but will act on behalf of the legal entity (company or public body) which will be ultimately responsible in case of infringement of the rules in its capacity as controller. In the same vein, even if a particular department or unit of an organisation has operational responsibility for ensuring compliance for certain processing activity, it does not mean that this department or unit (rather than the organisation as a whole) becomes the controller.*"

bevoegde minister, lijkt diens aanduiding als verwerkingsverantwoordelijke *in casu*, voor verwerkingen van persoonsgegevens uitgevoerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, niet passend. In de praktijk lijkt het immers niet de minister te zijn die de doeleinden nastreeft waarvoor de onder zijn bevoegdheid ressorterende dienst persoonsgegevens verwerkt, doch wel de administratie zelf. Het dient bijgevolg de administratie van de Dienst Vreemdelingenzaken te zijn die de rol van verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4.7) AVG dient waar te nemen en aldus in het voorontwerp dient te worden aangeduid²³.

d. Categorieën van persoonsgegevens en betrokkenen

38. 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').

39. Artikel 6 van het voorontwerp somt de (categorieën van) persoonsgegevens op die door de Dienst Vreemdelingenzaken kunnen worden verwerkt:

Art. 6. *De Dienst Vreemdelingenzaken kan de volgende categorieën van persoonsgegevens verwerken:*

1° identificatiegegevens, met inbegrip van de foto's en de vingerafdrukken;

2° financiële bijzonderheden;

3° persoonlijke kenmerken;

4° leefgewoonten;

5° gegevens betreffende de persoonlijkheid, het karakter en/of het gedrag;

6° samenstelling van het gezin;

7° hobby's en interesses;

8° lidmaatschappen (andere dan professionele lidmaatschappen, politieke lidmaatschappen of vakbondslidmaatschappen);

9° gegevens met betrekking tot overtredingen en strafbare feiten;

10° consumptiegewoonten;

11° kenmerken van de woning;

12° gegevens met betrekking tot de gezondheid;

13° studies en vorming;

14° beroep en tewerkstelling;

15° raciale of etnische gegevens;

16° gegevens met betrekking tot het seksueel gedrag;

17° politieke opinies;

²³ Cf. in dit verband eveneens het advies 122/2022 van de Autoriteit d.d. 1 juli 2022 (randnrs. 8-16).

*18° lidmaatschap van een vakbond of een soortgelijke groep, vervulde functies;
19° levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen.*

40. De Autoriteit wijst erop dat, in het licht van het beginsel van minimale gegevensverwerking alsook het voorzienbaarheidsbeginsel, niet kan worden volstaan met het louter opnemen van een lijst van alle (categorieën van) persoonsgegevens die door de Dienst Vreemdelingenzaken kunnen worden verwerkt. Teneinde de betrokkenen in staat te stellen bij de lezing van de tekst te kunnen begrijpen welke gegevensverwerkingen noodzakelijk zijn, dienen de (categorieën van) persoonsgegevens in verband te worden gebracht met de verwerkingsdoeleinden (art. 10 voorontwerp) en de ontvangers (art. 11 voorontwerp). Er dient vooreerst nader te worden gepreciseerd welke (types) verwerkingen door de Dienst Vreemdelingenzaken zullen kunnen worden uitgevoerd op welke (categorieën van) persoonsgegevens (verzamelen, opslaan, consulteren, anonimiseren, wissen, etc.) en voor welke doeleinden. Niet elke van de in artikel 6 van het voorontwerp opgesomde categorieën van persoonsgegevens zal immers (dienen te) worden verwerkt voor elk van de in artikel 10 van het voorontwerp opgelijste doeleinden. Zo zal bijvoorbeeld wellicht niet worden overgegaan tot pseudonimisering van de gegevens betreffende hobby's en interesses (art. 6, 7°) met oog op de opvolging van de reisverboden en de registratie ervan in het Schengeninformatiesysteem (art. 10, 11°). Er dient aldus een duidelijkere koppeling te worden opgenomen in het voorontwerp tussen de verwerkte (categorieën van) persoonsgegevens en de verwerkingsdoeleinden. Verder dient in geval van doorgifte van bepaalde (categorieën van) persoonsgegevens eveneens te worden gepreciseerd aan welke ontvangers deze desgevallend zullen worden overgemaakt en voor welke doeleinden (cf. ook *infra* randnr. 13 e.v.).

41. Overeenkomstig het proportionaliteitsbeginsel en het beginsel van minimale gegevensverwerking mogen enkel de persoonsgegevens worden verzameld en verwerkt – en bijgevolg overgemaakt aan bepaalde (categorieën van) ontvangers – die noodzakelijk zijn voor het verwezenlijken van de doeleinden. In dit verband wijst de Autoriteit erop dat op basis van de tekst van het voorliggende voorontwerp bepaalde (categorieën van) persoonsgegevens kunnen worden doorgegeven aan bepaalde (categorieën van) ontvangers, hoewel de noodzakelijkheid hiervan geenszins aangetoond is. Bij wijze van voorbeeld wijst de Autoriteit erop dat op basis van de samenlezing van artikelen 6, 17° en 11, §1, 7° van het voorontwerp de gegevens met betrekking tot het seksueel gedrag van de betrokkenen kunnen worden doorgegeven aan vervoerders. Er dient bijgevolg nader te worden gepreciseerd voor welke van de in artikel 6 van het voorontwerp opgenomen (categorieën van) persoonsgegevens de doorgifte noodzakelijk is aan welke in artikel 11 opgesomde ontvangers en voor welke doeleinde(n).

42. Artikel 8, 1° van het voorontwerp stelt: "*De Koning kan, bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit: de in artikel 6 vermelde categorieën van persoonsgegevens specificeren of aanvullen*"²⁴.

43. De Autoriteit wijst er evenwel op dat voormelde in strijd is met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 6.3 AVG, in samenhang gelezen met overweging 41 AVG, j° artikel 22 van de Grondwet, volgens hetwelk de wezenlijke elementen van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm (*i.e.* een wet, een decreet of een ordonnantie) dienen te worden vastgesteld. Wanneer de gegevensverwerking een belangrijke inmenging vormt op de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals in het onderhavige geval, dienen eveneens de (categorieën van) persoonsgegevens in een formele wettelijke norm te worden vastgesteld. Deze kunnen bijgevolg niet worden aangevuld of uitgebreid door middel van een reglementaire norm (zoals, *in casu*, een koninklijk besluit). Hoogstens kunnen deze nader worden *gepreciseerd*. In artikel 8, 1° van het voorontwerp dient bijgevolg "*of aanvuller*" te worden geschrapt.

44. Artikel 9 van het voorontwerp somt de categorieën van betrokkenen op waarvan de Dienst Vreemdelingenzaken persoonsgegevens kan verwerken:

"Art. 9. *De Dienst Vreemdelingenzaken kan de in artikel 6 bedoelde categorieën van persoonsgegevens verwerken voor de volgende personen:*

1° vreemdelingen die een aanvraag voor een visum of een reisautorisatie hebben ingediend om naar België of een andere lidstaat af te reizen;

2° vreemdelingen die zich aanbieden aan de buitengrenzen van België of van een andere lidstaat;

3° vreemdelingen die zich op Belgisch grondgebied of op het grondgebied van een andere lidstaat bevinden;

4° vreemdelingen die zich buiten het Belgische grondgebied bevinden en die de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd met toepassing van de wet van 15 december 1980;

5° de vreemdelingen die het voorwerp uitmaken van een hervestigingsprocedure in België;

6° de Belgen en de vreemdelingen die een familiale, professionele, economische, culturele of andere band hebben met een vreemdeling bedoeld in 1° tot 5°, die in aanmerking moet worden genomen bij de behandeling van zijn aanvraag of de beoordeling van zijn situatie".

45. De Autoriteit wijst erop dat het aangewezen is, met oog op transparantie, de voormelde categorieën van betrokkenen - in het bijzonder deze vermeld in artikel 9, 1° t.e.m. 5° - te

²⁴ De Autoriteit onderlijnt.

verduidelijken door middel van verwijzing naar de desbetreffende bepalingen van de Vreemdelingenwet.

46. Verder dient erop te worden gewezen dat de formulering van de categorie van betrokkenen bedoeld onder artikel 9, 6° van het voorontwerp zeer ruim is (*"de Belgen en de vreemdelingen die een familiale, professionele, economische, culturele of andere band hebben met een vreemdeling (...)"*²⁵), waardoor weinig voorzienbaar is welke personen het *in casu* kan betreffen. De Memorie van toelichting²⁶ bevat bijkomende preciseringen ter zake en geeft een aantal voorbeelden van de personen die concreet worden geïdendeerd. Er wordt in dit verband onder meer verwezen naar de artsen die een standaard medisch getuigschrift hebben ondertekend in het kader van een verblijfsaanvraag om medische redenen, de familieleden die het recht op gezinshereniging openen, de politieambtenaren die een administratief rapport hebben opgesteld, de werkgevers die de aanvragen voor een gecombineerde vergunning bij de gewestelijke overheden indienen, etc. Het verdient aanbeveling deze betrokkenen op te lijsten in de tekst van het voorontwerp zelf. De Autoriteit stelt zich evenwel vragen betreffende de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verwerking van de persoonsgegevens van *"de Belgen en de vreemdelingen die een (...) een culturele band hebben met een vreemdeling"*²⁷. Uit de Memorie van toelichting blijkt niet wat deze categorie van betrokkenen concreet inhoudt en voor welke doeleinden de persoonsgegevens van deze betrokkenen zullen worden verwerkt. Verder komt het de Autoriteit evenmin noodzakelijk en proportioneel voor om voor alle betrokkenen geïdendeerd door artikel 9, 6° van het voorontwerp alle (categorieën van) persoonsgegevens te verzamelen die worden opgelijst in artikel 6 van het voorontwerp. Zo lijkt het voor de hierboven opgesomde betrokkenen, die bij wijze van illustratie worden vermeld in de Memorie van toelichting (artsen, politieambtenaren en werkgevers), enkel noodzakelijk de identificatiegegevens (art. 6, 1°, met uitzondering van de in deze bepaling opgesomde biometrische gegevens) te verzamelen en verwerken. De verwerking van de overige (categorieën van persoonsgegevens) lijkt - in bepaalde gevallen - hoogstens noodzakelijk voor wat betreft de personen die een familiale band hebben met de vreemdeling en/of die afhankelijk zijn van deze vreemdeling.

e. Ontvangers of categorieën van ontvangers

47. Artikel 11, §1 van het voorontwerp somt de (categorieën van) ontvangers op aan wie de door de Dienst Vreemdelingenzaken verzamelde en verwerkte persoonsgegevens kunnen worden meegedeeld. Voormelde bepaling bevat een zeer uitgebreide lijst van 37 verschillende (categorieën van) ontvangers. Artikel 11, §1 van het voorontwerp maakt zowel melding van nationale als internationale ontvangers. Verder bepaalt Hoofdstuk 2 van het voorontwerp (artikelen 28 tot en met

²⁵ De Autoriteit onderlijnt.

²⁶ Memorie van toelichting, p. 37, 6° alinea.

²⁷ De Autoriteit onderlijnt.

31) welke derden gemachtigd kunnen worden om toegang te hebben tot de informatie geregistreerd door de Dienst Vreemdelingenzaken beheerde gegevensbanken.

48. De Autoriteit stelt vast dat voor wat betreft bepaalde van de opgesomde (categorieën van) ontvangers in artikel 11, §1 van het voorontwerp de exacte doeleinden worden gepreciseerd voor dewelke persoonsgegevens kunnen worden doorgegeven aan de desbetreffende ontvanger (cf. "*met oog op (...)*"). In dit verband wordt onder meer verwezen naar artikel 11, §1, 2° (Belgische diplomatieke of consulaire posten), 8° (de gemeenten) en 12° (de socialezekerheidsinstanties).

49. Evenwel is zulks *niet* het geval voor een andere van de 37 opgesomde (categorieën van) ontvangers. In dit verband wordt bijvoorbeeld verwezen naar artikel 11, §1, 4° ("*de externe dienstverleners met wie België samenwerkt in het kader van de procedure voor de afgifte van visa*"), 5° (de commerciële tussenpersonen), 23° (niet-gouvernementele organisaties) en 35° (het Nationaal Crisiscentrum). Er dient op te worden gewezen dat, bij gebrek aan precisering van de doeleinden waarvoor een uitwisseling van de persoonsgegevens tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en elke betrokken ontvanger kan plaatsvinden, de beoogde verwerkingen in kwestie niet voorzienbaar zijn zoals vereist door artikel 6.3 AVG, gelezen in het licht van overweging 41 AVG. De Autoriteit stelt vast dat de aanvrager in de Memorie van toelichting voor bepaalde van deze (categorieën van) ontvangers bijkomende preciseringen opneemt. Het is aangewezen deze doeleinden - die een wezenlijk element van de verwerking uitmaken - in de tekst van het voorontwerp zelf op te nemen.

50. Uit het gebrek aan precisering van de doeleinde(n) van de doorgifte aan bepaalde van de in artikel 11, §1 opgesomde ontvangers vloeit voort dat bijgevolg evenmin kan worden beoordeeld welke (categorieën van) persoonsgegevens dienen te worden doorgegeven aan de desbetreffende ontvangers, hetgeen nochtans vereist is met oog op de voorzienbaarheid voor de rechtsonderhorigen en betrokkenen in de zin van de AVG. De Autoriteit verwijst in dit verband naar overwegingen 40 en 41 (*supra*).

51. Wat betreft de internationale ontvangers opgenomen in artikel 11, §1 van het voorontwerp, wijst de Autoriteit erop dat overeenkomstig artikel 44 e.v. AVG voor de doorgiften van persoonsgegevens aan derde landen of internationale organisaties een passend beschermingsniveau dient te worden gewaarborgd door:

- hetzij het voorhanden zijn van een adequaatheidsbesluit van de Europese Commissie met betrekking tot het derde land waarnaar de persoonsgegevens worden doorgegeven (artikel 45 AVG);
- hetzij door passende waarborgen te voorzien zoals voorgeschreven door artikel 46 AVG (bijvoorbeeld het sluiten van een juridische bindend instrument met de internationale organisatie of het derde land in kwestie).

52. Het voorontwerp dient voor elke voorziene doorgifte van persoonsgegevens aan een derde land of internationale organisatie te vermelden op welke basis deze plaatsvindt en dient eveneens te preciseren welke waarborgen worden voorzien (zoals het verbod op verdere doorgifte en het eventuele verbod op doorgifte naar andere landen).

53. Artikel 11, §2 van het voorontwerp stelt: "*De Koning kan, bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, de lijst met entiteiten vermeld in paragraaf 1 nader bepalen of aanvullen*"²⁸.

54. De Autoriteit wijst er evenwel op dat voormelde in strijd is met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 6.3 AVG, in samenhang gelezen met overweging 41 AVG, *j*^o artikel 22 van de Grondwet, volgens hetwelk de wezenlijke elementen van de gegevensverwerking - waaronder de (categorieën van) ontvangers van deze verwerkingen - door middel van een formele wettelijke norm (*i.e.* een wet, een decreet of een ordonnantie) dienen te worden vastgesteld. De ontvangers van de verwerking kunnen bijgevolg niet worden aangevuld of uitgebreid door middel van een reglementaire norm (zoals, *in casu*, een koninklijk besluit). Hoogstens kunnen deze nader worden *gepreciseerd*. In artikel 11, § 2 van het voorontwerp dient bijgevolg "of aanvullen" te worden geschrapt.

f. Bewaartermijn van de gegevens

55. 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.

56. Artikelen 12 tot en met 18 van het voorontwerp hebben betrekking op de bewaartermijn van de door de Dienst Vreemdelingenzaken verzamelde en verwerkte persoonsgegevens.

57. Meer bepaald voorziet artikel 13, §1 van het voorontwerp een bewaartermijn van vijf jaar van de door de Dienst Vreemdelingenzaken verzamelde en verwerkte persoonsgegevens die betrekking hebben op de betrokkenen opgesomd in artikel 9, 1^o tot 5^o van het voorontwerp. Artikel 14 van het voorontwerp bepaalt het aanvangspunt van de bewaartermijn voor elk van de categorieën van betrokkenen. Artikel 15 van het voorontwerp bepaalt dat de persoonsgegevens van de Belgen en vreemdelingen die een familiale, professionele, economische, culturele of andere band hebben met een vreemdeling, bedoeld in artikel 9, 6^o, beschikbaar en raadpleegbaar zijn tijdens dezelfde duur als die van toepassing op de persoonsgegevens van die vreemdeling.

²⁸ De Autoriteit onderlijnt.

58. In de Memorie van toelichting licht de aanvrager toe dat voor een bewaartermijn van vijf jaar werd geopteerd met oog op afstemming met het bepaalde in Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 *betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf*, die in dit verband bepaalt: *"De in het VIS opgeslagen persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan voor de doelstellingen van het VIS noodzakelijk is. Het is aangewezen de gegevens gedurende een periode van ten hoogste vijf jaar te bewaren, zodat bij de beoordeling van visumaanvragen rekening kan worden gehouden met in eerdere aanvragen verstrekte gegevens, inclusief de goede trouw van de aanvragers, en met het oog op de registratie van illegale immigranten die wellicht ooit een visum hebben aangevraagd. Een kortere periode zou voor deze doelstellingen niet toereikend zijn"*²⁹. De Autoriteit neemt hier akte van.

59. De Autoriteit wijst er vooreerst evenwel op dat de in artikel 13, §1 van het voorontwerp voorziene bewaartermijn van vijf jaar, in het licht van de hierboven hernomen motivering, niet noodzakelijk lijkt voor alle geïsoleerde (categorieën van) betrokkenen en persoonsgegevens. In dit verband dient er bij wijze van voorbeeld op te worden gewezen dat de noodzakelijkheid niet is aangetoond van het bewaren gedurende vijf jaar van het verblijfsadres van onderdanen van derde landen die naar België komen voor een verblijf van ten hoogste drie maanden (cf. artikel 5 Vreemdelingenwet). Het bewaren van voormelde gegevens lijkt niet langer noodzakelijk op het ogenblik dat de betrokkene het Belgisch grondgebied heeft verlaten en niet langer op het aangegeven adres verblijft³⁰.

60. Artikel 18 van het voorontwerp stelt: *"De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, de in dit hoofdstuk voorziene bepalingen betreffende de duur voor de bewaring van de persoonsgegevens nader bepalen of aanvullen"*³¹.

61. De Autoriteit wijst er evenwel op dat voormelde in strijd is met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 6.3 AVG, in samenhang gelezen met overweging 41 AVG, *j^o* artikel 22 van de Grondwet, volgens hetwelk de wezenlijke elementen van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm (*i.e.* een wet, een decreet of een ordonnantie) dienen te worden vastgesteld. Wanneer de gegevensverwerking een belangrijke inmenging vormt op de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals in het onderhavige geval, dienen eveneens de bewaartermijnen door middel van een formele wettelijke norm (*i.e.* een wet, een decreet of een ordonnantie) te worden vastgesteld. Deze kunnen bijgevolg niet worden aangevuld of uitgebreid door middel van een reglementaire norm

²⁹ Overweging 14 Verordening.

³⁰ Cf. in dit verband eveneens het advies 122/2022 van de Autoriteit d.d. 1 juli 2022 (randnrs. 37-40)

³¹ De Autoriteit onderlijnt.

(zoals, *in casu*, een koninklijk besluit). In artikel 18 van het voorontwerp dient bijgevolg "of aanvullen" te worden geschrapt.

g. Beperkingen van de rechten van betrokkenen

62. Artikelen 19 tot en met 24 van het voorontwerp van wet voorzien beperkingen op de rechten van de betrokkenen in de zin van artikel 23 AVG.

63. Meer bepaald voorziet artikel 20 van het voorontwerp in een beperking van de toepassing van de rechten vervat in artikelen 16 tot 22 AVG (recht op rectificatie, recht op gegevenswissing, recht op beperking van de verwerking, de kennisgevingsplicht inzake rectificatie of gegevenswissing, recht op overdraagbaarheid van gegevens, recht van bezwaar en geautomatiseerde individuele besluitvorming) alsook van het transparantiebeginsel vervat in artikel 5 AVG en dit voor zover de uitoefening van voormelde rechten en beginselen schade kan toebrengen aan één van de volgende belangen:

"1° de vrijwaring van de openbare orde en van de nationale veiligheid;

2° het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid;

3° de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van schendingen van de beroepscode voor gereguleerde beroepen;

4° de bescherming van de betrokkenen of van de rechten en vrijheden van anderen;

5° de naleving van de verplichting tot beroepsgeheim".

64. Overeenkomstig artikel 23 AVG, zoals uitgelegd in overweging 73 AVG, kunnen de rechten van betrokkenen evenwel enkel worden ingeperkt onder de voorwaarden en binnen de grenzen vastgelegd in deze bepaling, die gebaseerd is op artikel 52 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en dient te worden gelezen in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

65. Artikel 23 AVG biedt de lidstaten de mogelijkheid de reikwijdte van de rechten van de betrokkenen te beperken, mits een dergelijke beperking de essentie van de fundamentele rechten en vrijheden eerbiedigt en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is om een van de in artikel 23.1 AVG genoemde gerechtvaardigde doeleinden te verwezenlijken, zoals de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of andere belangrijke doelstellingen van algemeen openbaar belang van de Unie of van een lidstaat, in het bijzonder een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met

inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid, in het bijzonder een controle-, inspectie- of regelgevingsopdracht die verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag, ook al is dat slechts incidenteel het geval.

66. Iedere wettelijk maatregel die voorziet in beperkingen op de rechten van de betrokkene moet ten minste specifieke bepalingen bevatten betreffende de elementen opgesomd in artikel 23.2 AVG zoals:

- de doeleinden van de verwerking,
- de (categorieën van) persoonsgegevens,
- het toepassingsgebied van de beperkingen,
- waarborgen ter voorkoming van misbruik of onrechtmatige toegang of doorgifte,
- specificatie van de (categorieën van) verwerkingsverantwoordelijke(n),
- de opslagperiodes,
- de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen en het recht van de betrokkene op kennisgeving inzake de beperking.

67. Om de draagwijdte van de beoordelingsmarge die de wetgever hierbij geniet in kaart te brengen, is het van belang om te herinneren aan de rechtspraak van het Hof van Justitie over artikel 13 van Richtlijn 95/46/EG dat voorzag in een gelijkaardige mogelijkheid om uitzonderingen te voorzien op de rechten van de betrokkenen. In het arrest *Smaranda Bara* bevestigde het Hof dat deze uitzonderingen alleen door "*wetgevende maatregelen*" kunnen ingevoerd worden³². Later preciseerde het Hof dat de Lidstaten deze uitzonderingen slechts kunnen aannemen voor zover deze "*noodzakelijk*" zijn³³. Gelet op het onveranderde streven van de Europese wetgever naar een hoog beschermingsniveau³⁴ van persoonsgegevens moeten de beperkingen op de rechten van de betrokkenen absoluut noodzakelijk³⁵ zijn om het nagestreefde doeleinde te realiseren. De noodzaak en de evenredigheid van deze beperkingen moeten dus strikt geïnterpreteerd worden³⁶.

68. Vooreerst wijst de Autoriteit erop dat artikel 19 van het voorontwerp, enerzijds, een opsomming van de beperkte rechten bevat en, anderzijds, een verwijzing naar de bepalingen van de AVG die voormelde rechten waarborgen. In dit verband stelt de Autoriteit evenwel vast dat beide

³² Hof van Justitie 1 oktober 2015 (C-201/14), *Smaranda Bara e.a.*, §39; Hof van Justitie 27 september 2017 (C-73/16), *Puškář*, §96.

³³ Hof van Justitie 7 november 2013 (C-473/12), *BIV v. Englebert*, §32.

³⁴ Overweging 10 AVG; Overweging 10 Richtlijn 95/46/EG.

³⁵ *Ibid.*, §39.

³⁶ Advies nr. 34/2018 van 11 april 2018 inzake een voorontwerp van wet *tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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* en meer in het bijzonder de punten 36 tot 38.

zinsneden van artikel 19 van het voorontwerp niet overeenstemmen. In het eerste gedeelte van artikel 19 van het ontwerp wordt immers geen melding gemaakt van de kennisgevingsplicht inzake rectificatie of gegevenswissing, het recht op overdraagbaarheid van gegevens, het recht van bezwaar en geautomatiseerde individuele besluitvorming, hoewel deze rechten wel vervat zitten in de verderop in deze bepaling geciteerde "artikelen 16 tot 22" AVG. Omgekeerd wordt in het tweede gedeelte van artikel 19 enkel verwezen naar de artikelen 16 tot en met 22 AVG (cf. de zinsnede "(...) en die hem worden toegekend door de artikelen 16 tot 22 van de algemene verordening gegevensbescherming (...)", daar waar eerder in dezelfde bepaling alsook in het gedeelte van de Memorie van toelichting betreffende artikel 20 van het voorontwerp eveneens gewag wordt gemaakt van een beperking op het recht op informatie (artikelen 12-14 AVG) alsook het recht van inzage (artikel 15 AVG)³⁷. Dit dient te worden rechtgezet.

69. Verder merkt de Autoriteit, meer fundamenteel, op dat niet alle in artikel 23.2 AVG vermelde elementen betreffende de beperking van de rechten van betrokkenen terug te vinden zijn in het voorontwerp van wet. Zo dient erop te worden gewezen dat uit de huidige tekst van het voorontwerp en de Memorie van toelichting de noodzaak en de doeleinden alsook het toepassingsgebied van de voorziene beperkingen niet voldoende concreet blijken. Artikel 20 van het voorontwerp bevat ter rechtvaardiging van de voorziene beperkingen op de rechten van betrokkenen in het kader van de verwerking van persoonsgegevens door de Dienst Vreemdelingenzaken een letterlijke herneming van (bepaalde van de) gronden vervat in artikel 23.1 AVG (cf. *supra* randnr. 61). In de Memorie van toelichting worden weliswaar enkele illustraties opgenomen van situaties die welbepaalde beperkingen zouden rechtvaardigen, zoals de beperking van het recht van inzage van tussenkomende advocaten of artsen in het geval van een hangende klacht ingediend door de Dienst Vreemdelingenzaken bij respectievelijk de stafhouder van de balie of de Orde van Artsen, teneinde te voorkomen dat het goed verloop van de tuchtprocedure in het gedrang zou worden gebracht. Het volstaat evenwel niet in de Memorie van toelichting enkele voorbeelden op te nemen van omstandigheden waarop artikel 20 van het voorontwerp betrekking heeft. De gevallen waarin en de motieven op basis waarvan de rechten worden beperkt, dienen vooreerst nauwkeuriger en *in concreto* in het voorontwerp te worden bepaald. Ten tweede rijst de vraag of in de in de Memorie van toelichting aangegeven gevallen de beperking van *alle* in artikel 19 van het voorontwerp opgesomde rechten van betrokkenen kan rechtvaardigen. Zulks dit eveneens geval per geval te worden gepreciseerd, conform artikel 23.2.c) AVG.

70. Verder dient erop te worden gewezen dat het voorontwerp niet preciseert op welke (categorieën van) persoonsgegevens de beperkingen betrekking hebben. Artikel 21 van het voorontwerp stelt

³⁷ Memorie van toelichting, p. 82.

in dit verband op zeer algemene wijze: “*De beperking van de rechten bedoeld in artikel 20 beoogt uitsluitend de persoonsgegevens die verband houden met de redenen die haar rechtvaardigen*”. Voormelde formulering is evenwel te algemeen en biedt onvoldoende voorzienbaarheid voor de betrokkenen. Er dient nader te worden gepreciseerd welke (categorieën van) persoonsgegevens in welke gevallen het voorwerp kunnen uitmaken van beperkingen.

71. Verder stelt de Autoriteit vast dat artikel 22 van het voorontwerp bepaalt dat “*de beperking van de rechten bedoeld in artikel 20 van toepassing [blijft] totdat (sic) de redenen die haar rechtvaardigen, geldig blijven*”. Hoewel artikel 23 AVG zulks niet uitdrukkelijk bepaalt, dienen overeenkomstig het proportionaliteitsbeginsel de beperkingen op de rechten van betrokkenen beperkt te zijn in de tijd.³⁸ Dit werd bevestigd door het Grondwettelijk Hof, dat bij arrest 51/2014 artikel 11 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 vernietigde wegens schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie “(...) in zoverre het niet voorziet in een beperking in de tijd van de mogelijkheid om een uitzondering te maken op de toepassing van die rechten die verantwoord is door de uitvoering van werkzaamheden ter voorbereiding van een controle of van een onderzoek”³⁹. Ook de afdeling Wetgeving van de Raad van State wees op het problematisch karakter van de afwezigheid van een tijdsbeperking in dit verband⁴⁰.
72. De Autoriteit merkt in het licht van bovenstaande op dat artikel 21 van het voorontwerp geen criteria bevat ter bepaling van de (maximale) duur van de opschorting van de rechten van betrokkenen vermeld in artikel 19 van het voorontwerp, hetgeen kan leiden tot een disproportioneel lange opschorting van de rechten van betrokkenen. De (criteria ter bepaling van de) duur van de beperking van de rechten dient bijgevolg nader te worden gepreciseerd.

h. Varia

73. De Autoriteit merkt op dat in de Nederlandse versie van de ter advies voorgelegde tekst Titel 1 (“*Titre 1er. Disposition générale*” in de Franse versie) ontbreekt.

³⁸ K. HUYSMANS, “De implementatie van artikel 23 AVG: na de hervorming de contrareformatie?”, Tijdschrift Privacy & Persoonsgegevens (TPP), 2019/2, p. 10.

³⁹ De Geschillenkamer onderlijnt.

⁴⁰ RvS, advies nr. 51.291/2 van 21 mei 2012, <https://www.dekamer.be/FLWB/pdf/53/2343/53K2343001.pdf>, 23, nr. 3.2.

74. Artikel 33 van het voorontwerp bevat een opsomming van de gegevens die worden geregistreerd in het kader van de registratie ("logging") van de toegangen tot de gegevensbanken van de Dienst Vreemdelingenzaken. Deze bepaling luidt als volgt:

"Art. 33. *De in artikel 32 bedoelde registratie van de verwerking bevat de volgende informatie:*

1° het uniek identificatiekenmerk van de uitvoerder van de bewerking;

2° de datum en het uur van de bewerking;

3° de aard van de bewerking;

4° het unieke nummer van de verwerking;

5° het uniek identificatiekenmerk van de betrokkene⁴¹;

6° ingeval van mededeling van persoonsgegevens, de identiteit van de ontvanger aan wie de gegevens zijn bekendgemaakt;

7° in voorkomend geval, de reden van de uitgevoerde bewerking⁴²."

De Autoriteit stelt vast dat artikel 33, 5° van het voorontwerp in het kader van deze registratie voorziet dat in het logboek het "uniek identificatiekenmerk van de betrokkene" wordt geregistreerd, hetgeen een persoonsgegeven uitmaakt in de zin van de AVG. Dit dient te worden onderscheiden van het uniek identificatienummer van het personeelslid dat de uitvoerder is van de betrokken bewerking (gevisieerd in art. 33, 1°). De Autoriteit wijst erop dat de logging van de toegang tot de gegevensbank evenwel niet mag toelaten om bepaalde verzamelde persoonsgegevens van betrokkenen langer op te slaan dan wat strikt noodzakelijk is voor de nagestreefde doeleinden. In dit verband dient erop te worden gewezen dat overeenkomstig artikel 13, §1 van het voorontwerp de bewaartermijn van de persoonsgegevens van de betrokkenen in beginsel maximum vijf jaar bedraagt, daar waar de bewaartermijn van de gegevens opgenomen in het logboek door artikel 35 van het voorontwerp wordt vastgesteld op tien jaar, te rekenen vanaf de registratie van de informatie. Er dient op te worden gewezen dat het uniek identificatienummer van de betrokkene kan toelaten bepaalde informatie met betrekking tot de betrokkene te achterhalen (bijvoorbeeld waar deze zich bevond of wat deze deed op het ogenblik dat zijn of haar gegevens werden gelogd) en dit in bepaalde gevallen (lange tijd) na het verstrijken van de bewaartermijn van vijf jaar voorzien in artikel 13 van het voorontwerp. De Autoriteit begrijpt dat het, in het licht van het doel van het logboek (*i.e.* de controle betreffende eventuele fraude of foutief gebruik van de gegevensbanken van de Dienst Vreemdelingenzaken), noodzakelijk is het uniek identificatienummer van de betrokkene te bewaren teneinde de in het logboek vermelde bewerkingen in verband te kunnen brengen met het betrokken dossier. Het is evenwel aangewezen de in artikelen 13 en 33 voorziene

⁴¹ De Autoriteit onderlijnt.

⁴² De Autoriteit onderlijnt.

bewaartermijnen op elkaar af te stemmen en alle noodzakelijke informatie oftewel vijf jaar oftewel tien jaar te bewaren. Indien wordt geopteerd voor een bewaartermijn van tien jaar, dient deze (lange) bewaartermijn evenwel te kunnen worden verantwoord op basis van één of meer objectieve criteria (bijv. afstemming op de (verjarings)termijn voor het instellen van een vordering). In de Memorie van toelichting citeert de aanvrager relevante rechtspraak van het Hof van Justitie in dit verband, doch preciseert deze vervolgens niet *in concreto* waarom in dit geval voor een bewaartermijn van tien jaar wordt gekozen. Dit dient desgevallend te worden verduidelijkt.

75. Verder merkt de Autoriteit op dat artikel 33, 7° van het voorontwerp vermeldt dat "*in voorkomend geval*" de reden van de uitgevoerde bewerking wordt vermeld. De Autoriteit wijst erop dat deze reden evenwel steeds dient te worden opgenomen.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat volgende aanpassingen zich opdringen in het voorontwerp van wet:

- nauwkeuriger omschrijven van de doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens (overwegingen 13-30);
- preciseren dat de *Dienst Vreemdelingenzaken* als verwerkingsverantwoordelijke dient te worden beschouwd in de zin van artikel 4.7) AVG voor de verwerkingen van persoonsgegevens waarop het voorontwerp van wet betrekking heeft (en niet de Minister) (overwegingen 33-37);
- nauwkeuriger preciseren van de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens en betrokkenen, in het licht van het proportionaliteitsbeginsel en het beginsel van minimale gegevensverwerking (overwegingen 38-46);
- nader preciseren van de (categorieën van) ontvangers alsook de (categorieën van) persoonsgegevens waartoe elk van deze ontvangers toegang heeft en voor welke doeleinden (overwegingen 47-54);
- schrapping van de zinsnede in artikel 8, 1°, artikel 10, §2, artikel 11, §2 en artikel 18 van het voorontwerp volgens dewelke de wezenlijke elementen van de verwerking bij koninklijk besluit kunnen worden *aangevuld* (overwegingen 32, 43, 54 en 61); en

- precisering in de artikelen 19 tot en met 22 van het voorontwerp van de elementen opgesomd in 23.2 AVG teneinde de voorziene beperkingen op de rechten van de betrokkenen in overeenstemming te brengen met voormelde bepaling (overwegingen 62-72).

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Cédrine Morlière, Directeur