



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 171/2026 van 13 augustus 2026

Betreft: een ontwerp van koninklijk besluit *tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het koninklijk besluit van 12 december 2023 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wat betreft de burgers van de Unie die het grondgebied binnenkomen om er werk te zoeken en wat betreft de vernieuwing van de verblijfsdocumenten, de indiening van de aanvraag voor een verklaring van inschrijving en de aanvraag duurzaam verblijf* (ADV-2026-00059)

Trefwoorden: essentiële elementen – delegatie aan de Koning – volledig dossier – woonstonderzoek

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 26 juni 2026 en ontvankelijk verklaard op 7 juli;

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

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 13 augustus 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 ontwerp van koninklijk besluit *tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het koninklijk besluit van 12 december 2023 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wat betreft de burgers van de Unie die het grondgebied binnenkomen om er werk te zoeken en wat betreft de vernieuwing van de verblijfsdocumenten, de indiening van de aanvraag voor een verklaring van inschrijving en de aanvraag duurzaam verblijf* (hierna "ontwerp").

Context en voorgaanden

2. Dit ontwerp heeft ten eerste tot doelstelling om de Belgische wetgeving, met name het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 *betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering* (hierna "kb van 8 oktober 1981") te conformeren aan de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 17 december 2020 in de zaak C-710/19, G.M.A. tegen de Belgische Staat.

3. Het arrest van het Hof van Justitie heeft betrekking op de op de Unieburger die het Belgische grondgebied binnenkomt om er werk te zoeken, en hiertoe langer dan drie maanden op het grondgebied wil blijven. Meer bepaald heeft het Hof verduidelijkt dat het Europese rechtskader zo moet worden uitgelegd dat een gastland verplicht is om een Unieburger een redelijke termijn toe te kennen om werk te zoeken vooraleer verwacht kan worden dat hij kan aantonen ook een reële kans te maken om te worden aangesteld. Dit is noodzakelijk teneinde hem in staat te stellen kennis te nemen van mogelijkerwijs geschikte vacatures en het nodige te doen om te worden aangesteld. Gedurende het volledige verblijf moet de Unieburger daadwerkelijke en aantoonbare inspanningen leveren om werk te vinden, maar na verloop van zes maanden dient hij ook een reële kans op tewerkstelling aan te tonen.

4. Ten tweede, wordt het bewijs voor het zoeken naar werk strenger gemaakt. Dit is noodzakelijk gezien uit de praktijk blijkt dat deze toegangspoort tot het verblijfsrecht in België onderhavig was aan misbruik. Het is dus van belang om bij de eerste controle zo strikt mogelijk toe te zien op de geldende voorwaarden. Voortaan zal enkel het bewijs van inschrijving bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening niet langer volstaan, en moeten de bewijzen van regelmatig en actief solliciteren voor openstaande vacatures die bij de persoonlijk beroepskwalificaties passen werk te zoeken ook steeds voorgelegd worden.

5. Tot slot, heeft het tot doel het principe van het volledig dossier te introduceren ten aanzien van de familieleden van de Unieburger die zelf geen Unieburger zijn en de begunstigen van het terugtrekkingsakkoord.¹

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Voorafgaande opmerkingen

a. Aangaande het ontwerp *an sich*

6. De Autoriteit stelt vast dat de adviesaanvraag betrekking heeft op een ontwerp van koninklijk besluit dat uitvoering geeft aan een voorontwerp van wet dat op het ogenblik van de adviesaanvraag nog niet definitief was aangenomen door de wetgever, namelijk het voorontwerp van wet *tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat betreft de burgers van de Unie die België binnenkomen om er werk te zoeken en houdende diverse bepalingen* (zie advies Autoriteit nr. 170/2026).

7. De Autoriteit wenst de aanvrager te wijzen op het feit dat het ontwerp, op grond van artikel 46, §3 van het Reglement van interne orde van de Autoriteit, bijgevolg normaal als onontvankelijk beschouwd moet worden, aangezien het voorontwerp van wet nog niet is aangenomen door de plenaire vergadering van het betrokken Parlement.²

8. De Autoriteit stelt evenwel vast dat het ontwerp ertoe strekt uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 17 december 2020, G.M.A. tegen Belgische Staat (C-710/19), en dat België zich in het kader daarvan geconfronteerd ziet met een lopende inbreukprocedure.

9. Gelet op deze bijzondere omstandigheden aanvaardt de Autoriteit uitzonderlijk de behandeling van de voorliggende adviesaanvraag.

b. Aangaande het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel

10. De Autoriteit wijst op het feit dat voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd (krachtens artikel 22 van de *Grondwet*).

¹ Verslag aan de Koning, p. 1-2.

² Zie <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/reglement-van-interne-orde-van-de-gegevensbeschermingsautoriteit.pdf>.

11. 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.

12. Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens op wettelijk niveau worden vastgelegd. Volgende elementen maken in beginsel 'essentiële elementen' uit: 1°) de categorie(ën) van verwerkte gegevens; 2°) de categorie(ën) van betrokkenen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling(en); 4°) de categorie(ën) van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

13. De Autoriteit herinnert er bijgevolg aan dat de uitvoerende macht in beginsel slechts gemachtigd kan worden om verdere preciseringen aan te brengen binnen de grenzen van de omschrijving van de essentiële elementen in deze norm met rang van wet.³

B. Artikel 3 ontwerp

14. Zoals reeds opgemerkt in haar advies nr. 170/2026 wordt in artikel 42 van de wet van 15 december 1980 *betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen* (hierna "wet van 15 december 1980") de Koning gemachtigd om de voorwaarden en de duur van de erkenning te bepalen overeenkomstig de Europese verordeningen en richtlijnen, zonder dat de essentiële elementen in de wet worden bepaald. De Autoriteit stelde in dat verband reeds vast dat uit de wet (of de memorie van toelichting) onvoldoende blijkt welke categorie(ën) van gegevens zullen worden gebruikt om de in artikel 40 wet van 15 december 1980 bedoelde beoordeling uit te voeren, waar deze gegevens zullen worden geregistreerd, hoe lang ze zullen worden bewaard en aan wie ze kunnen worden doorgegeven...⁴

15. Het ontworpen artikel 51/1 kb van 8 oktober 1981 bepaalt welke documenten de betrokkene bij zijn aanvraag aan het gemeentebestuur van de plaats waar de persoon verblijft moet voorleggen in toepassing van artikel 40, §4, eerste lid, 4° de wet van 15 december 1980. In bijlage 19 bij het kb

³ Zie ter zake o.m.: GwH Arrest nr. 33/2022 van 10 maart 2022, B.13.1, GwH Arrest nr. 26/2023 van 16 februari 2023, B.74.1, GwH Arrest nr. 97/2024 van 26 september 2024, B.24.1.

⁴ Zie Autoriteit, advies nr. 170/2026 over een voorontwerp van wet *tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat betreft de burgers van de Unie die België binnenkomen om er werk te zoeken en houdende diverse bepalingen*, randnummer 18.

van 8 oktober 1981 wordt o.m. bepaald aan wie de persoonsgegevens kunnen worden doorgegeven, wat de bewaartermijn is...

16. De Autoriteit stelt vast dat deze elementen betrekking hebben op essentiële kenmerken van de verwerking van persoonsgegevens. Zij behoren derhalve in beginsel door de formele wetgever te worden vastgesteld. Een uitvoeringsbesluit kan deze elementen slechts nader preciseren binnen de grenzen van een voldoende nauwkeurige wettelijke machtiging (zie randnummers 10-13).

17. De Autoriteit blijft dan ook van oordeel dat het ontwerp, in zoverre het essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens regelt die niet reeds voldoende bepaalbaar uit de wet voortvloeien, over een onvoldoende wettelijke grondslag beschikt.

18. Hoewel het ontwerp een onvoldoende wettelijke grondslag heeft, wenst de Autoriteit ter volledigheid nog te wijzen op de volgende punten.

19. **Wat betreft de documenten die dienen te worden voorgelegd** aan het gemeentebestuur van de plaats waar de persoon verblijft, is de Autoriteit van mening dat het "bewijzen van regelmatig en actief solliciteren voor openstaande vacatures die bij de persoonlijke beroepskwalificaties passen" zoals vernoemd in ontworpen artikel 51/1, §2, 3° kb van 8 oktober 1981 onvoldoende duidelijk is in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie. Dit dient te worden aangevuld als volgt: "bewijzen van regelmatig en actief solliciteren voor openstaande vacatures die bij de persoonlijke beroepskwalificaties passen, namelijk het bewijs dat hij zich regelmatig meldt bij potentiële werkgevers en hun sollicitatiebrieven stuurt of dat hij naar sollicitatiegesprekken gaat."

20. Ook ontworpen artikel 51/1, §4, 1° kb van 8 oktober 1981 dient in deze zin te worden aangepast, namelijk naar: "het bewijs dat hij gedurende de redelijke termijn voortdurend werk heeft gezocht en nog steeds werk zoekt die bij de persoonlijke beroepskwalificaties past, namelijk het bewijs dat hij zich regelmatig meldt bij potentiële werkgevers en hun sollicitatiebrieven stuurt of dat hij naar sollicitatiegesprekken gaat. Een stand van zaken omtrent de lopende sollicitaties en een overzicht van de afgelopen sollicitaties dient te worden ingediend".

21. Het Hof heeft namelijk verduidelijkt dat het *"aan de autoriteiten en de rechterlijke instanties van het gastland [staat] om het in die zin door de betrokken werkzoekende overgelegde bewijs te beoordelen. In dit verband moeten deze autoriteiten en rechterlijke instanties alle relevante gegevens in hun geheel analyseren, zoals bijvoorbeeld, zoals de advocaat-generaal in de punten 75 en 76 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de omstandigheid dat deze werkzoekende zich heeft ingeschreven bij*

het voor werkzoekenden bevoegde nationale orgaan, dat hij zich regelmatig meldt bij potentiële werkgevers en hun sollicitatiebrieven stuurt of dat hij naar sollicitatiegesprekken gaat.”⁵

22. Ook ontworpen artikel 51/1, §4, 2° kb van 8 oktober 1981 dient volgens de Autoriteit te worden verduidelijkt, namelijk welke exacte documenten de betrokken persoon dient in te dienen bij het gemeentebestuur van de plaats waar de persoon verblijft om te bewijzen dat hij “een reële kans [maakt] om te worden aangesteld, waarbij rekening wordt gehouden met zijn persoonlijke omstandigheden, in het bijzonder de behaalde diploma’s, eventuele gevolgde of voorziene beroepsopleidingen, en duur van de werkloosheid.”⁶

De ontworpen bepaling dient voldoende duidelijk te omschrijven welke bewijselementen relevant kunnen zijn (kan ook in het verslag aan de Koning); men moet zich beperken tot de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de individuele beoordeling van het verblijfsrecht.

23. **Wat betreft de instantie die de beoordeling uitvoert van de ontvangen documenten**, is de Autoriteit van mening dat – gelet op de eis van voorzienbaarheid van de regelgeving – in ontworpen artikel 51/1, §3, kb van 8 oktober 1981 dient te worden verduidelijkt dat het de burgemeester of diens gemachtigde is die het recht op verblijf onmiddellijk kan erkennen van de Unieburger die werknemer of zelfstandige is in de zin van artikel 40, §4, eerste lid, 1°, van de wet van 15 december 1980.

24. In dit kader vraagt de Autoriteit zich eveneens af of ontworpen artikel 51/1, §5 kb van 8 oktober 1981 niet dient te worden gewijzigd om te reflecteren dat het de dienst Vreemdelingenzaken is die de ontvangen documenten beoordeelt en een beslissing neemt (zoals vermeld in het verslag aan de Koning⁷) en niet de minister of diens gemachtigde.

25. **Wat betreft bijlage 19**, wenst de Autoriteit te wijzen op de volgende punten:

- Vereiste documenten:

Er dient te worden verduidelijkt dat ‘de betrokkene heeft alle vereiste documenten voorgelegd’ slaat op de in ontworpen artikel 51/1, §2 kb van 8 oktober 1981 bedoelde documenten, gelet op het principe van gegevensminimalisatie en voorzienbaarheid.

- Bewaartermijn:

De Autoriteit stelt vast dat de privacyverklaring bij bijlage 19 vermeldt dat de persoonsgegevens gedurende een termijn van vijfenzeventig jaar worden bewaard. Volgens de aanvrager is deze termijn “*momenteel gebaseerd op de Archiefwet van 24 juni 1955 en de archiefselectielijst van de Dienst Vreemdelingenzaken, opgesteld in maart 2020. Eenmaal de GDPR-wet van de DVZ wordt gepubliceerd*

⁵ Hof van Justitie van de Europese Unie van 17 december 2020, G.M.A. tegen Belgische Staat (C-710/19), §47.

⁶ De Autoriteit merkt op dat het verslag aan de Koning eveneens erg kort is op dit punt.

⁷ Verslag aan de Koning, p. 6.

zal deze de rode draad vormen en zullen deze bepalingen – indien nodig – aangepast worden aan de bepalingen in deze nieuwe wet.”

In haar advies nr. 127/2026 heeft de Autoriteit⁸ reeds gewezen op het feit dat “de maximale bewaartermijn een wezenlijk element van de verwerking uitmaakt en bijgevolg vastgesteld moet worden in een voldoende duidelijke en voorzienbare formele wettelijke norm. Daarbij mag de maximale bewaartermijn bovendien niet worden verward met de regels inzake archivering. De bewaartermijn betreft immers de periode gedurende welke persoonsgegevens in een identificeerbare vorm mogen worden bewaard voor de verwezenlijking van het oorspronkelijke verwerkingsdoeleinde, waarna zij in beginsel moeten worden gewist, vernietigd of geanonimiseerd, behoudens indien een afzonderlijke wettelijke grondslag een verdere bewaring rechtvaardigt. Archivering, in het bijzonder archivering in het algemeen belang, kan daarentegen een afzonderlijk verder verwerkingsdoeleinde uitmaken in de zin van artikel 5.1.b) AVG en is onderworpen aan de voorwaarden en waarborgen van artikel 89.1 AVG. Bijgevolg kan een loutere verwijzing naar een archiefselectielijst op zich niet volstaan om de maximale bewaartermijn van persoonsgegevens in het kader van de verblijfsprocedure voor familieleden te bepalen.”

De Autoriteit wijst bijgevolg op het feit dat zelfs indien de bewaartermijn materieel verantwoord zou zijn, zij niet uitsluitend in een privacyverklaring kan worden vastgesteld.

C. Artikel 4 ontwerp

26. Artikel 4 ontwerp gaat o.a. over de documenten die het familielid dient voor te leggen in het kader van een aanvraag voor een verblijfkaart van familielid van een burger. In bijlage 19^{ter} bij het kb van 8 oktober 1981 wordt o.m. bepaald aan wie de persoonsgegevens kunnen worden doorgegeven, wat de bewaartermijn is...

De Autoriteit verwijst *mutatis mutandis* naar de randnummers 16 t.e.m. 18 van onderhavig advies omtrent het gebrek aan voldoende wettelijke grondslag.

27. Hoewel het ontwerp een onvoldoende wettelijke grondslag heeft, wenst de Autoriteit ter volledigheid nog te wijzen op de volgende punten.

28. **Wat betreft de documenten die dienen te worden voorgelegd**, dient in artikel 52, §2 kb van 8 oktober 1981 het woord “bovendien” te worden geschrapt.

⁸ Autoriteit, advies nr. 127/2026 een ontwerp van *wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wat betreft hooggekwalificeerde werknemers en diverse bepalingen*, <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-127-2026.pdf>.

29. **Wat betreft het woonstonderzoek**, zoals opgenomen in ontworpen artikel 52, §3, kb van 8 oktober 1981 verwijst de aanvrager voor de wettelijke basis naar artikel 42, §1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 *"dat een delegatiebepaling [kent] naar de Koning wat betreft het recht op verblijf van meer dan drie maanden van de burger van de Unie en zijn familieleden m.b.t. de voorwaarden en de duur."*

30. De Autoriteit merkt op dat een woonstonderzoek noodzakelijkerwijze gepaard gaat met de verwerking van persoonsgegevens en een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens, gewaarborgd door artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet.

31. De delegatie waarnaar wordt verwezen vormt geenszins een voldoende nauwkeurige rechtsgrond voor de daarmee gepaard gaande gegevensverwerkingen, overeenkomstig artikel 6, lid 3, AVG en het vereiste van voorzienbaarheid. Het is voor de Autoriteit (en bijgevolg eveneens voor de betrokken personen) geenszins duidelijk wie het woonstonderzoek uitvoert, wat een woonstonderzoek inhoudt (welke gegevens worden verwerkt, worden observaties genoteerd, zo ja; waar worden deze observaties bijgehouden en door wie?)...

32. De essentiële elementen van de gegevensverwerking met betrekking tot de gegevens die worden verstrekt, zowel voor als na het woonstonderzoek, dienen te worden vastgelegd in een norm van wettelijke rangorde (zie randnummers 11 en 12).

33. Wat betreft **bijlage 19ter**, geldt eveneens de opmerkingen van de Autoriteit omtrent de bewaartermijn zoals vermeld in randnummer 25.

Ook hier dient te worden verduidelijkt dat 'de betrokkene heeft alle vereiste documenten voorgelegd' slaat op de in artikel 52, § 2 kb van 8 oktober 1981 bedoelde documenten (zoals de aanvrager heeft bevestigd), gelet op het principe van gegevensminimalisatie en voorzienbaarheid.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat alle essentiële elementen van de beoogde gegevensverwerkingen inzake het zoeken van werk in een formele wettelijke norm moeten worden opgenomen (zie randnummers 16 en 17, randnummers 26 en 27, randnummers 29 tot en met 32).

is van oordeel dat

- ontworpen artikel 51/1, §2, 3° kb van 8 oktober 1981 en ontworpen artikel 51/1, §4, 1° kb van 8 oktober 1981 dient te worden aangepast overeenkomstig de opmerkingen geformuleerd in randnummers 19 t.e.m. 21;
- in ontworpen artikel 51/1, §4, 2° kb van 8 oktober 1981 (of in het verslag aan de Koning) dient te worden verduidelijkt welke documenten de betrokken persoon dient in te dienen bij het gemeentebestuur (randnummer 22);
- in ontworpen artikel 51/1, §3, kb van 8 oktober 1981 dient te worden verduidelijkt dat het de burgemeester of diens gemachtigde is die het recht op verblijf onmiddellijk kan erkennen (randnummer 23);
- in bijlage 19 dient te worden verduidelijkt dat 'de betrokkene heeft alle vereiste documenten voorgelegd' slaat op de in ontworpen artikel 51/1, §2 kb van 8 oktober 1981 bedoelde documenten (randnummer 25);
- in artikel 52, §2 kb van 8 oktober 1981 het woord "bovendien" dient te worden geschrapt (zie randnummer 28);
- in bijlage 19^{ter} dient te worden verduidelijkt dat 'de betrokkene heeft alle vereiste documenten voorgelegd' slaat op de in artikel 52, § 2 kb van 8 oktober 1981 bedoelde documenten (randnummer 33).

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