



Advies nr. 34/2007 van 19 december 2007

**Betreft: vraag tot advies van de Minister van Binnenlandse Zaken m.b.t. een ontwerp van koninklijk besluit waarbij de inschrijving in het wachtregister wordt voorgeschreven van de buitenlandse onderdanen die zich in een onzekere administratieve verblijfstoestand in België bevinden, tot bepaling van de informatiegegevens die daarin vermeld moeten worden en tot aanwijzing van de overheid die gemachtigd is om die gegevens daar in te voeren (A/2007/034)**

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna privacywet), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van Minister van Binnenlandse Zaken de heer Patrick DEWAELE ontvangen op 31/10/2007;

Gelet op het verslag van de Voorzitter;

Brengt op 19/12/2007 het volgend advies uit:

## I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. Artikel 1, § 1, derde lid, van de wet van 19 juli 1991 *betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, bepaalt:

*"De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de inschrijving in het wachtregister voorschrijven van andere vreemde onderdanen die zich in een onzekere toestand van verblijf in België bevinden, die hun inschrijving of het behoud ervan in de bevolkingsregister niet mogelijk maakt."*

2. Verder voorziet artikel 2, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 dat de Koning, voor de vreemdelingen die in het wachtregister worden ingeschreven, welke gegevens betreffende hun administratieve toestand moeten worden vermeld en welke overheden gemachtigd zijn om deze inlichtingen in te voeren.

3. Het ontwerpbesluit is opgesteld ter uitvoering van deze bepalingen en regelt:

- welke personen in een onzekere situatie in het wachtregister worden ingeschreven;
- wie het initiatief tot die inschrijving neemt;
- welke informatiegegevens met betrekking tot deze personen worden ingevoerd en wie ze invoert;
- de schrapping en de bewaring van de gegevens.

## II. ONDERZOEK VAN DE ONTWERPTEKST

### *Artikel 1*

4. Dit artikel wordt verondersteld een omschrijving te zijn van de personen die door het ontwerpbesluit geïdendeerd worden. De Commissie stelt vast dat het quasi een letterlijke herneming is van artikel 1, § 1, derde lid van de wet van 19 juli 1991 en bijgevolg eigenlijk overbodig.

Het betrokken lid werd in de wet van 19 juli 1991 ingevoegd naar aanleiding van de wet van 24 mei 1994 *tot oprichting van een wachtregister voor vreemdelingen die zich vluchteling verklaren of die vragen om als vluchteling te worden erkend*. In de memorie van toelichting werd in verband daarmee het volgende opgemerkt:

*"Het prioritaire probleem betreft de asielzoekers. Het ontwerp geeft echter aan de Koning de mogelijkheid om te voorzien in de inschrijving in het wachtregister van de personen die hier op onzekere wijze verblijven; voorafgaandelijk moet een inventaris van alle mogelijke situaties worden opgemaakt. Deze mogelijkheid tot uitbreiding vereist het akkoord van de hele regering."* (doc. Kamer 1993-1994, nr. 1281/1, blz. 7)

5. De wetgever belastte de Koning dus met het nader invullen van wat er moet verstaan worden onder "*onzekere administratieve toestand van verblijf in België*". Dit impliceert het zo accuraat mogelijk omschrijven van de personen die aldus moeten worden beschouwd. Dit blijkt trouwens uit een uitvoeringsbesluit dat reeds op 3 februari 1995 werd genomen, namelijk het koninklijk besluit *tot voorschrift van de inschrijving in het wachtregister van de familieleden van de vreemdeling die zich vluchteling verklaart of die vraagt om als vluchteling te worden erkend*. Het artikel 1 omlijnt een duidelijke groep van personen zoals aangegeven in de memorie van toelichting. Het voorgelegde ontwerp schiet op dat vlak tekort. Aan dit euvel wordt niet verholpen door ter illustratie in het Verslag aan de Koning enkele geïllustreerde situaties op te nemen.

6. De Commissie vestigt er trouwens de aandacht op dat in toepassing van artikel 4 van de wet van 15 januari 1990 *houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid*, de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (hierna "KSZ") belast is met het verzamelen, het opnemen en het verwerken van gegevens betreffende de identificatie van personen, voor zover verscheidene instellingen van de sociale zekerheid deze gegevens nodig hebben voor de toepassing van de sociale zekerheid. Artikel 4 preciseert nochtans dat deze opdracht niet slaat op de gegevens die opgenomen zijn door het Rijksregister van de natuurlijke personen. De registers van de KSZ zijn bijgevolg een subsidiaire en bijkomende bron tot dewelke men zich richt als de primaire bron, het Rijksregister, onvoldoende is.

7. Momenteel worden een aantal van de personen die kennelijk door het ontwerpbesluit geïllustreerd worden, opgenomen in de registers van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Als deze voortaan worden opgenomen in het wachtregister dat door de diensten van het Rijksregister gehouden wordt, zullen ze, gelet op artikel 4 van de wet van 15 januari 1990 niet langer in de registers van de KSZ mogen geregistreerd worden. Het is dus noodzakelijk dat precies wordt afgebakend wie, op basis van het ontwerpbesluit, voortaan zal ingeschreven worden in het wachtregister. Bij gebrek daaraan loopt men het risico dat personen niet of dubbel geregistreerd worden. Een dubbele registratie - zo iemand zal zowel een rijksregisternummer als een bisnummer hebben - zal tot verwarring, onduidelijkheid en vergissingen leiden.

8. Met het oog op de rechtszekerheid en transparantie is het bijgevolg noodzakelijk dat de situaties die aanleiding geven tot een inschrijving in het wachtregister exhaustief in het koninklijk besluit worden opgenomen:

- het moet voor een burger, zelfs diegene die zich in een *onzekere administratieve toestand van verblijf in België* bevindt, duidelijk zijn door wie en waar er m.b.t. hem persoonsgegevens geregistreerd worden, zodat hij o.a. zijn recht op inzage en verbetering kan uitoefenen (artikel 10 van de privacywet);
- instanties die voor hun werkzaamheden persoonsgegevens wensen te controleren, moeten weten welke gegevens m.b.t. welke categorie van personen in welk register kunnen teruggevonden worden.

9. Zoals hierboven aangestipt, bevinden een aantal van de door het ontwerpbesluit geïmporteerde personen zich in de registers van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Zij zullen dus overgeheveld moeten worden naar het wachtregister. Deze transfer wordt nergens voorzien, noch geregeld. Dit gebeurt hoe dan ook best na overleg met de KSZ. Er moeten immers onder andere afspraken gemaakt worden over de te hanteren formaten.

10. Op bladzijde 2 van het Verslag aan de Koning wordt gesteld: "*alle buitenlandse onderdanen wiens aanwezigheid op het grondgebied wordt vastgesteld en die zich in een onzekere administratieve verblijftoestand bevinden*". Het ontwerp viseert dus kennelijk personen die in België vertoeven. In de Nederlandse redactie van artikel 1, eerste lid, komt dit niet duidelijk tot uiting.

11. Artikel 1, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de inschrijving niet leidt tot de uitreiking van enig document. Dat er geen identiteitskaart, verblijfsvergunning of soortgelijk document wordt afgeleverd, ligt in de gegeven omstandigheden voor de hand. De Commissie is evenwel van oordeel dat het aangewezen is dat naar aanleiding van de inschrijving in het wachtregister aan de betrokkene toch minstens een document wordt overhandigd, waaruit blijkt dat de betrokkene in het wachtregister werd ingeschreven en waarin o.a. wordt vermeld welk identificatienummer hem werd toegekend. De inschrijving draagt er, dixit het Verslag aan de Koning<sup>1</sup>, toe bij dat de betrokkene op administratief vlak niet meer kan genegeerd worden. Dit zal in de praktijk niet veel voorstellen als de betrokkene in zijn contacten met de administratie niet kan aantonen onder welk nummer hij ingeschreven is.

---

<sup>1</sup> Bladzijde 5, laatste alinea van het Verslag aan de Koning.

## **Artikel 2**

12. Dat de inschrijving gebeurt door de gemeente waar de betrokkene verblijft, ligt voor de hand. Het sluit aan bij de regeling die van toepassing is voor de inschrijving in het bevolkingsregister en het vreemdelingenregister. In het eerste lid wordt echter bepaald dat de inschrijving van de door het ontwerp geïmagineerde personen, geschiedt "*op initiatief*" van de gemeente op wiens grondgebied zij verblijven. Deze formulering is dubbelzinnig. Ze geeft de indruk dat het de gemeente vrij staat om al dan niet tot de inschrijving in het wachtregister over te gaan. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een persoon op louter willekeurige basis als "*administratief onbestaande*" wordt gehandhaafd. De Commissie neemt aan dat dit niet de bedoeling is. Het is dus aangewezen dat de formulering derwijze wordt aangepast dat iedere twijfel daaromtrent wordt weggenomen.

## **Artikel 3**

13. Deze bepaling vermeldt welke gegevens met betrekking tot de door dit ontwerp geïmagineerde personen zullen vermeld worden in het wachtregister. Dit zijn in de eerste plaats de informatiegegevens bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991. Concreet zijn dit dus dezelfde gegevens als deze die in het bevolkings- en vreemdelingenregister worden opgenomen, iets waar niets tegen kan ingebracht worden.

14. De Commissie stelt evenwel vast dat in het ontwerp geen enkele bepaling wordt voorzien teneinde de kwaliteit van de aldus opgenomen gegevens te verzekeren. De geïmagineerde personen beschikken niet altijd over de nodige stavingstukken, laat staan over betrouwbare stavingstukken.

15. Zoals reeds werd opgemerkt, is het de bedoeling om een aantal categorieën van personen die momenteel in de registers van de KSZ worden geregistreerd, voortaan in het wachtregister op te nemen. Met het oog op hun registratie in die registers werden voor deze categorieën van personen instructies uitgewerkt m.b.t. wat aan de hand van welke stukken kon worden geregistreerd teneinde de opname van onbetrouwbare informatie te vermijden. De Commissie is dan ook van oordeel dat minstens moet worden vermeld aan de hand van welke documenten informatie zal worden opgenomen in het wachtregister. De instanties die met het oog op het verrichten van hun werkzaamheden beroep doen op het wachtregister, moeten zich immers een beeld kunnen vormen omtrent de betrouwbaarheid van de opgenomen gegevens.

**16.** Aan deze personen zal tevens een identificatienummer van het Rijksregister toegekend worden. Het identificatienummer is een uniek nummer dat stabiel moet zijn. In dit identificatienummer zit de geboortedatum evenals het geslacht van de betrokken persoon verwerkt. De Commissie is van oordeel dat het verlenen van een identificatienummer volgens het gebruikelijke stamien voor de doelgroepen van het ontwerpbesluit niet aangewezen is.

**17.** Niet zelden zullen er geen of geen betrouwbare documenten kunnen worden voorgelegd m.b.t. de geboortedatum en is het voor sommige personen niet evident op afstand, dus louter op basis van documenten, het geslacht te bepalen. Indien er een nummer wordt verleend op basis van een geboortedatum die achteraf onjuist blijkt te zijn of het geslacht foutief werd ingeschat, zou het nummer moeten aangepast worden met mogelijke verwarring en onduidelijkheid tot gevolg. Dit moet vermeden worden. Door een "inhoudsloos" identificatienummer te verlenen, kan dit vermeden worden. Daarenboven zullen een aantal van de betrokkenen reeds beschikken over een identificatienummer van de KSZ, dat met het oog op stabiliteit ook best behouden en overgenomen wordt. Dit nummer wordt immers reeds door een niet onbelangrijk aantal diensten gebruikt. Het toekennen van een nieuw nummer zou nodeloos tot verwarring leiden.

**18.** Er wordt tevens bepaald dat naast de gegevens vermeld in artikel 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 ook de "*vingerafdrukken*" zullen genomen worden. Zoals de tekst geformuleerd is, zal deze afname verplicht zijn. Vingerafdrukken zijn biometrische gegevens en vormen een zware intrusie van de persoonlijke levenssfeer. Er dient m.b.t. deze delicate problematiek een fundamenteel en diepgaand maatschappelijk debat gevoerd te worden vooraleer tot de verzameling van een dergelijk persoonsgegeven kan overgegaan worden. Dit is een materie die bij wet moet geregeld worden, niet bij Koninklijk besluit.

**19.** Voor zover de Commissie heeft kunnen vaststellen, bestaat daartoe geen wettelijke basis. Immers:

- Er wordt aanvaard dat de politiediensten in het kader van de vervulling van hun politionele taken vingerafdrukken kunnen nemen. Dit is evenwel geen systematisch toegepaste techniek. Er wordt telkens getoetst of het nemen ervan, gelet op de context, verantwoord/ proportioneel is. De doeleinden die door de registratie in het wachtregister worden nagestreefd, zijn volgens het Verslag aan de Koning niet repressief, niet politioneel, noch gerechtelijk. De opname is erop gericht om de overheden in te lichten over de aanwezigheid op het grondgebied, evenals het verzekeren van het administratief bestaan.

- De artikelen 30*bis* en 51/3 van de wet van 15 december 1980 *betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en verwijdering van vreemdelingen* voorzien uitdrukkelijk in de mogelijkheid, niet de verplichting, om de vingerafdrukken van vreemdelingen te nemen. Elk artikel omschrijft zeer precies van welke vreemdelingen vingerafdrukken kunnen genomen worden. De doelgroepen die door dit ontwerpbesluit gevisieerd worden, maken daarvan geen deel uit. Daarenboven is er geen verplichting om van elke vreemdeling van de betrokken categorieën de vingerafdrukken te nemen. Het betreft enkel een mogelijkheid en het zullen de aangeduide diensten zijn die bevoegd zijn om de vingerafdrukken af te nemen, die zullen appreciëren of, rekening houdend met alle elementen van de zaak, het nemen van de vingerafdrukken gepast is. In beide bepalingen wordt daarenboven specifiek vastgesteld waartoe de vingerafdrukken mogen gebruikt worden en hoelang deze zullen bewaard worden. Hiervan is in het ontwerpbesluit evenmin enig spoor terug te vinden.

**20.** Volledigheidshalve wordt de aandacht erop gevestigd dat het Verslag aan de Koning niet verheldert waarom het nemen van de vingerafdrukken van de doelgroepen van het ontwerpbesluit noodzakelijk zou zijn, noch waarvoor deze zullen gebruikt worden. Artikel 4, § 1, 3°, van de privacywet bepaalt dat de persoonsgegevens die verwerkt worden *toereikend, terzake dienend en niet overmatig* moeten zijn, *uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen*. Met het oog op de realisatie van de doeleinden, zoals die uit het Verslag aan de Koning blijken, volstaat de opname van de gegevens vermeld in artikel 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 ruimschoots. De Commissie ziet bijvoorbeeld niet in waarom de vingerafdrukken van gelegenhedswerknemers zouden moeten genomen worden. Het nemen van vingerafdrukken moet bijgevolg als disproportioneel bestempeld worden.

**21.** Tot slot ziet de Commissie niet in waarom de vingerafdrukken in het wachtregister moeten opgenomen worden. De vingerafdrukken die in het kader van de wet van 15 december 1980 worden genomen, worden noch in het vreemdelingenregister noch in het wachtregister geregistreerd. Er wordt niet gemotiveerd waarom het verantwoord zou kunnen zijn om de doelgroepen van dit ontwerpbesluit anders te benaderen. Daarenboven somt artikel 2 van het koninklijk besluit van 1 februari 1995 *tot vaststelling van de in het wachtregister vermelde informatiegegevens en tot aanwijzing van de overheden die bevoegd zijn om die gegevens in het wachtregister in te voeren*, alle persoonsgegevens op die in het wachtregister worden opgenomen. De vingerafdrukken komen daar niet in voor. Noch uit het Verslag aan de Koning, noch uit het ontwerpbesluit blijkt dat het de bedoeling is om dit besluit te wijzigen. Aldus zou er een tegenstrijdigheid en onduidelijkheid gecreëerd worden.

**Artikel 4**

**22.** Er wordt bepaald dat de artikelen *1 bis*, tweede en derde lid, en *2 bis* van de wet van 19 juli 1991 en de artikelen 5, eerste lid, en 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, van toepassing zijn op de inschrijvingen die op basis van dit ontwerpbesluit gebeuren in het wachtregister.

**23.** De Commissie heeft er geen probleem mee dat de gegevens van de personen die ingevolge dit ontwerpbesluit zullen opgenomen worden in het wachtregister, onder dezelfde voorwaarden toegankelijk zijn als dat thans het geval is voor de personen die momenteel in het wachtregister worden geregistreerd. Zij betwijfelt echter of de draagwijdte van de artikelen 5, eerste lid, en 8 van de wet van 8 augustus 1983 bij koninklijk besluit kan uitgebreid worden. Geen van beide artikelen bevat een bepaling in die zin. Een aanpassing van deze bepalingen door de wetgever lijkt dan ook noodzakelijk.

**OM DEZE REDENEN,****de Commissie**

verleent een ongunstig advies;

zij houdt zich echter ter beschikking om dit dossier opnieuw te bekijken wanneer een oplossing wordt aangereikt m.b.t. volgende knelpunten:

- de afbakening van de op te nemen categorieën in het wachtregister;
- de gegevenstransfer naar het wachtregister;
- de waarborgen m.b.t. de kwaliteit van de gegevens;
- de stabiliteit van het identificatienummer van het Rijksregister;
- de vingerafdrukken.

De Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) Jo Baret

(get.) Willem Debeuckelaere