



## Advies nr. 39/2017 van 26 juli 2017

**Betreft:** Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor Belgische paspoorten en reisdocumenten (CO-A-2017-034)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna de Commissie);

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

Gelet op de adviesaanvraag van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hierna de aanvrager), ontvangen op 30 mei 2017;

Gelet op het verslag van mevrouw Mireille Salmon;

Brengt op 26 juli 2017, het volgend advies uit:

## **Voorafgaande opmerking**

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens uitgevaardigd werd: betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens Deze akten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016<sup>1</sup>.

De Verordening, meestal GDPR of AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) genaamd, is twintig dagen na publicatie of op 24 mei 2016 van kracht en wordt, twee jaar later automatisch van toepassing, zijnde op 25 mei 2018. De richtlijn moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, gedurende de uitvoeringstermijn van twee jaar, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze akten te anticiperen. Het behoort in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) toe om hiermee rekening te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

---

<sup>1</sup> 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 (algemene verordening gegevensbescherming)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

## **I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG**

1. De wet van 10 februari 2015 *met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor Belgische paspoorten en reisdocumenten*<sup>2</sup> (hierna "de wet van 10 februari 2015") omkadert de verschillende geautomatiseerde verwerkingen die voortvloeien uit de wettelijke opdracht van de Minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot de aflevering van paspoorten en reisdocumenten krachtens artikel 51 van het Consulaire wetboek. Voorafgaand aan de goedkeuring van deze wet sprak de Commissie zich in haar advies nr. 60/2013 van 27 december 2013<sup>3</sup> uit over het voorontwerp.
2. Hoofdstuk 6 van deze wet somt de gegevens op die worden verwerkt met het oog op de bestrijding van paspoortfraude<sup>4</sup>. Het gaat om de gegevens die verwerkt worden in het raam van de aanmaak van paspoorten die worden meegedeeld en geregistreerd in het raam van de geautomatiseerde verwerking met het oog op het bestrijden van paspoortfraude en die de autoriteiten belast met het afleveren van paspoorten, de grenscontroles, de onderzoeken van identiteitsfraude en de blokkering van verloren of gestolen identiteitsdocumenten, moeten toelaten relevante controles uit te voeren en te beschikken over vergelijkingsmateriaal.
3. Het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor Belgische paspoorten en reisdocumenten (hierna "het voorontwerp") beoogt de registratie en bewaring van de vingerafdrukken van de houder van het paspoort gedurende 20 jaar in de geautomatiseerde verwerking met het oog op het bestrijden van paspoortfraude.

## **II. ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP**

Geautomatiseerde verwerking van vingerafdrukken met het oog op het bestrijden van paspoortfraude (artikel 2 van het voorontwerp / invoeging van punt f) in artikel 21, 1° van de wet van 10 februari 2015)

4. Artikel 2 van het voorontwerp voorziet in de invoeging van een punt f) in artikel 21, 1° van de wet van 10 februari 2015. Dit artikel somt de gegevens op met betrekking tot de houder van het paspoort afkomstig uit de geautomatiseerde verwerking met het oog op het aanmaken van paspoorten geregistreerd in de geautomatiseerde verwerking met het oog op het bestrijden van paspoortfraude.

---

<sup>2</sup> [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2015021007&table\\_name=wet](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2015021007&table_name=wet)

<sup>3</sup> [http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/advies\\_60\\_2013.pdf](http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_60_2013.pdf).

<sup>4</sup> Onder de algemene betekenis van "paspoorten" beoogt onderhavig advies eveneens de "reisdocumenten".

5. Momenteel zijn dit de gevraagde gegevens:
  - a) de naam, de voornamen, de geboorteplaats en -datum, het geslacht;
  - b) de handtekening;
  - c) het Rijksregisternummer;
  - d) een digitaal beeld van het aangezicht van de houder;
  - e) de nationaliteit (behalve voor de vervoersbewijzen voor vreemdelingen, staatlozen of vluchtelingen).
  
6. De aanvrager wenst hieraan toe te voegen "het gedigitaliseerde beeld van de vingerafdrukken van de linker- en de rechterwijsvinger van de houder, of, in geval van invaliditeit of onbruikbaarheid, van een andere vinger van elke hand".
  
7. Dit gegeven wordt momenteel reeds ingezameld in het raam van de geautomatiseerde verwerking met het oog op het aanmaken van paspoorten. Het wordt bewaard gedurende 3 maanden en in principe na deze periode vernietigd (artikelen 4 en 5 van de wet van 10 februari 2015). Het wordt eveneens opgeslagen in de elektronische chip van het paspoort en bewaard in de chip zolang het paspoort niet wordt vernietigd (artikelen 8 en 9 van de wet van 10 februari 2015). Net zoals de gedigitaliseerde afbeelding van het aangezicht dienen de vingerafdrukken eveneens geïntegreerd te worden in de paspoorten conform de Europese Verordening nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004<sup>5</sup>.
  
8. Artikel 22 van de wet van 10 februari 2015 bepaalt dat de persoonsgegevens die worden opgeslagen bij de geautomatiseerde verwerking met het oog op de bestrijding van fraude met paspoorten gedurende twintig jaar worden bewaard en vervolgens vernietigd. De gedigitaliseerde afdruk van de vingerafdrukken zou dus eveneens gedurende 20 jaar worden bewaard.
  
9. De aanvrager stelt in de memorie van toelichting dat gezichtsherkenning met behulp van software voor het vergelijken van de afbeelding van de aanvrager van het paspoort met foto's van vroegere aanvragen niet meer volstaat om fraude met paspoorten te bestrijden.

---

<sup>5</sup> Verordening betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R2252>.

10. Hij voert verschillende redenen aan waarom een langere bewaring van de vingerafdrukken noodzakelijk en aangewezen is met het oog op het bestrijden van fraude.
- de foutenmarge van de gezichtsherkenning;
  - de toename van het probleem van "photo morphing"<sup>6</sup> : studies wijzen uit dat dergelijke gemanipuleerde foto's noch bij een visuele inspectie noch bij toepassing van geautomatiseerde gezichtsherkenning gedetecteerd worden;
  - de moeilijkheid om op korte termijn "live enrollment"<sup>7</sup> in te voeren bij gebrek aan expertise in fotografie en wegens materiaalkosten terwijl de apparatuur voor het registreren en vergelijken van vingerafdrukken beschikbaar is (wat niet belet om in fraudegevoelige gemeenten al eerste testen uit te voeren met "live enrollment" apparatuur in de hoop geleidelijk aan meer en meer gemeenten warm te maken voor de "live" afname van de foto).
11. De aanvrager besluit hieruit dat het aangewezen is de gezichtsherkenningstechniek te combineren met de vergelijking van vingerafdrukken zo lang "live enrollment" niet algemeen kan worden ingevoerd. Hij legt uit dat de vergelijking tussen vingerafdrukken bijna 100% betrouwbaar is op voorwaarde dat de vingerafdrukken van de eerste paspoortaanvraag worden opgeslagen in een databank zodat men bij een nieuwe aanvraag kan nagaan of het over dezelfde persoon gaat. Hij verduidelijkt dat een vergelijking van de vingerafdrukken van de aanvrager met enkel de vingerafdrukken op de chip van het vorige paspoort immers makkelijk kan worden omzeild aangezien de aanvrager kan verklaren dat zijn paspoort werd verloren of gestolen of vrijwillig de chip onleesbaar kan maken.
12. In haar advies nr. 60/2013 trad de Commissie de argumenten van de aanvrager bij met betrekking tot de mogelijkheid om te beschikken over de foto's van de laatste 2 paspoorten. Zij erkent eveneens dat het gebruik van software voor gezichtsherkenning een meer betrouwbare analyse toelaat dan een *de visu* vergelijking en toelaat eventuele pogingen te detecteren voor het verkrijgen van een authentiek paspoort onder een valse identiteit.
13. De Commissie neemt nota van de door de aanvrager aangevoerde rechtvaardigingen om de doorgifte van de vingerafdrukken aan de geautomatiseerde verwerking te ondersteunen met het oog op het bestrijden van paspoortfraude en bijgevolg ook voor hun verlengde bewaring. Zij betreurt dat "live enrollment" niet op korte termijn kan worden veralgemeend.

---

<sup>6</sup> Commerciële toepassingen laten de versmelting toe van twee foto's van verschillende personen tot een enkele foto.

<sup>7</sup> Rechtstreekse opname van een identiteitsfoto.

14. De Commissie merkt eveneens op dat een bewaring op lange termijn van de vingerafdrukken geen garantie zal bieden tegen fraude wanneer de vingerafdrukken als ondersteuning dienen bij een misbruik van identiteit aan de hand van "photo morphing" bij de aflevering van een eerste paspoort. Integendeel, bij een aanvraag voor hernieuwing zal het controlemechanisme van de vingerafdrukken een grote betrouwbaarheid aan deze fraude verlenen.
15. Zij wijst erop dat de Groep artikel 29 die de Europese gegevensbeschermingsautoriteiten groepeerd, voorbehoud maakt ten opzichte van een nationale paspoortendatabank met biometrische elementen<sup>8</sup>. De Groep meent immers dat een gecentraliseerde databank met persoonsgegevens en in het bijzonder biometrische gegevens van alle burgers een schending zou kunnen betekenen van het proportionaliteitsbeginsel. Iedere gecentraliseerde databank zou de risico's op wederrechtelijk gebruik en frauduleuze goedkeuring verhogen. Dit verhoogt eveneens het risico op misbruiken en ontsporingen. Ten slotte zou dit eveneens het risico verhogen dat biometrische elementen als "toegangssleutel" zouden gebruikt worden voor verschillende databanken, en bijgevolg zouden leiden tot de koppeling van verschillende databanken.
16. De Commissie herinnert eraan dat overeenkomstig artikel 4, §1, 3° en 5° van de WVP, persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en niet overmatig dienen te zijn, uitgaande van de beoogde doeleinden en niet langer worden bewaard dan de tijd die nodig is om die doeleinden te verwezenlijken. De Commissie merkt op dat een bewaring van de vingerafdrukken op lange termijn betrekking zal hebben op een groot percentage van de bevolking aangezien elk jaar een honderdduizendtal paspoorten worden uitgereikt en de vingerafdrukken gedurende 20 jaar zullen worden bewaard. De Commissie aanziet dit als een onrechtstreekse oprichting van een databank van de vingerafdrukken (van een groot percentage) van de Belgische bevolking die niet in verhouding staat tot het aantal fraudeurs.
17. De Commissie beroept zich tevens op het principe van de minimale gegevensverwerking waarvan sprake in artikel 5, c) van de AVG volgens hetwelk de gegevens niet alleen toereikend en ter zake dienend moeten zijn maar eveneens beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
18. De Commissie merkt vervolgens op dat de fraude met paspoorten geen nieuw probleem is en dat de hoogdringendheid, in vergelijking met twee jaar geleden toen de wet van 10 februari 2015 werd goedgekeurd, niet wordt aangetoond, temeer daar het procedé en de toegankelijkheid van "photo morphing" blijkbaar niet dateert van gisteren.

---

<sup>8</sup> Advies 3/2005 betreffende de uitvoering van Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten, goedgekeurd op 30 september 2005, [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2005/wp112\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2005/wp112_nl.pdf).

19. Zij herinnert er tenslotte aan dat de vingerafdrukken reeds worden bewaard op de elektronische chip van het paspoort om de houders van Belgische paspoorten te identificeren, en onder meer worden gebruikt door de personen die belast zijn met het afleveren van paspoorten.
20. Om de fraude efficiënt te bestrijden beveelt de Commissie de veralgemening aan van "live enrollment" waardoor de aanvrager niet verplicht wordt om meer gegevens te verwerken als nodig en geen gegevens te verwerken met een bijzonder gevoelig karakter. In dit verband vraagt zij de aanvrager om actief verder te ijveren voor een veralgemeende invoering van "live enrollment" zodat de gezichtsherkenning een efficiënt en afdoend instrument wordt bij de bestrijding van paspoortfraude.
21. In afwachting van de veralgemeende invoering van "live enrollment" kan de Commissie ermee instemmen dat om paspoortfraude te bestrijden vingerafdrukken bijkomend met de digitale foto van het aangezicht worden verwerkt en langer dan 3 maanden worden bewaard. Gelet op de supra aangevoerde argumenten oordeelt zij evenwel dat de vingerafdrukken van de houder van het paspoort slechts mogen bewaard worden voor een termijn die de geldigheidsduur van het paspoort, zijnde in principe 7 jaar<sup>9</sup>, niet overschrijdt. Na afloop van deze periode moeten zij worden vernietigd en kunnen enkel nieuwe vingerafdrukken in het raam van een hernieuwing of een aanvraag voor een nieuw paspoort worden bewaard.
22. In dit verband, en aangezien de aanvrager met het bewaren van de vingerafdrukken voornamelijk wenst te strijden tegen het fraudefenomeen van "photo morphing", verzoekt de Commissie de aanvrager om in de memorie van toelichting op z'n minst cijfers of concrete voorbeelden op te nemen van het aanwenden van "photo morphing" in het raam van de aflevering van Belgische paspoorten. De Commissie is immers van mening dat geobjectiveerde elementen de relevantie moeten ondersteunen van een bewaring van de vingerafdrukken in een centrale databank gedurende de geldigheid van het paspoort, en dit voor alle houders van een Belgisch paspoort.
23. Zij verduidelijkt eveneens dat de vingerafdrukken gedurende de geldigheidsduur van het paspoort uitsluitend voor dit doeleinde kunnen worden bewaard, zijnde de bestrijding van paspoortfraude<sup>10</sup> en dus niet kunnen gebruikt worden voor andere doeleinden waarin niet wettelijk werd voorzien.

---

<sup>9</sup> Koninklijk besluit van 19 april 2014 *aangaande de geldigheidsduur van paspoorten*

<sup>10</sup> Buiten de bewaring in het raam van de geautomatiseerde verwerking die in artikel 15 wordt omkaderd en op vrijwillige basis.

24. De Commissie merkt eveneens op dat vingerafdrukken volgens de AVG biometrische gegevens zijn<sup>11</sup> waarvan de verwerking verboden is behalve indien zij noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene<sup>12</sup>.
25. Zij verzoekt derhalve de aanvrager om onder meer te voorzien in passende en specifieke technische en organisatorische maatregelen voor het vrijwaren van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.
26. De Commissie merkt overigens op dat het gebruik van vingerafdrukken bij de geautomatiseerde verwerking met het oog op het bestrijden van fraude een wijziging impliceert van artikel 5, 2<sup>de</sup> lid van de wet van 10 februari 2015 volgens hetwelk de vingerafdrukken in principe 3 maanden na hun inzameling in het raam van de geautomatiseerde verwerking met het oog op het aanmaken van paspoorten worden vernietigd.

Herformulering van de bepaling met betrekking tot de toegang door de repressieautoriteiten (artikel 3 van het voorontwerp/ wijziging van artikel 23, § 1, 6° van de wet van 10 februari 2015)

27. Artikel 3 van het voorontwerp herformuleert artikel 23, § 1, 6° van de wet van 10 februari 2015 wat de toegang betreft van de repressie- en inlichtingenautoriteiten tot de verwerkte gegevens met het oog op het bestrijden van paspoortfraude, en meer bepaald tot de gegevens van de houder van het paspoort met inbegrip van de digitale foto van het aangezicht van deze laatste. Artikel 23, § 1, 6° voorziet momenteel in een toegang voor "het naar behoren gemachtigde personeel of de magistraten bij politiediensten, gerechtelijke diensten of inlichtingendiensten en dit enkel om een onderzoek te voeren of fraude vast te stellen in verband met de identiteit van een persoon". De wijziging zal de toegang mogelijk maken voor "de politiediensten en de inlichtingendiensten in het kader van een opsporing of een onderzoek met betrekking tot identiteitsfraude". Volgens de memorie van toelichting werd artikel 23, § 1 gewijzigd "ten gevolge van de bewaring van vingerafdrukken, met het oog op een herdefiniëring van de lijst van personeel en diensten die toegang hebben tot de gegevens".

---

<sup>11</sup> Net zoals gezichtsafbeeldingen, artikel 4, 14) van de AVG.

<sup>12</sup> Artikel 9, § 2, g) van de AVG.



28. Over de rechtvaardiging van deze herdefiniëring wat betreft de repressie- en inlichtingenautoriteiten verduidelijkt de aanvrager dat de oude bepaling niet duidelijk was en fouten bevatte en dat het de bedoeling is de tekst, duidelijker, correcter en coherent te maken. Er zijn geen magistraten bij de politiediensten of de inlichtingendiensten. De aanvrager heeft dus beslist om de magistraten te verwijderen uit deze categorie aangezien zij steeds toegang kunnen hebben tot de gegevens in het kader van een onderzoek en mits een kantschrift van een onderzoeksrechter of een parketmagistraat. Zij hebben dus geen nood aan een afzonderlijke wettelijke bepaling om deze toegang te verzekeren. De aanvrager heeft eveneens het doeleinde opnieuw geformuleerd aangezien er twee mogelijke soorten onderzoeken bestaan: de opsporing en het onderzoek.
29. De Commissie neemt akte van de uitleg van de aanvrager en verzoekt hem deze toelichting voor meer duidelijkheid op te nemen in de memorie van toelichting.

Toegang tot vingerafdrukken in het raam van de geautomatiseerde verwerking met het oog op het bestrijden van paspoortfraude (artikel 4 van het voorontwerp / wijziging van artikel 23, § 2, 2<sup>de</sup> lid van de wet van 10 februari 2015)

30. Momenteel hebben de autoriteiten die respectievelijk belast zijn met de grenscontroles, met de onderzoeken naar identiteitsfraude en met het blokkeren van verloren of gestolen reisdocumenten onder meer toegang tot de gegevens betreffende de houder van een paspoort, de digitale aangezichtsafbeelding van deze laatste inbegrepen.
31. Het voorontwerp bepaalt dat enkel het personeel belast met de afgifte van paspoorten toegang zal krijgen tot de opgeslagen vingerafdrukken via een geautomatiseerd systeem dat geïntegreerd wordt in de toepassing voor aflevering van de paspoorten met het oog op het detecteren van identiteitsfraude met behulp van de vingerafdrukken.
32. Hierover zegt de memorie van toelichting dat de andere autoriteiten geen nood hebben aan een rechtstreekse toegang tot de vingerafdrukken aangezien zij niet belast zijn met de aflevering van paspoorten. Hij verduidelijkt dat de politiediensten, die belast zouden kunnen worden met opsporingen en onderzoeken naar identiteitsfraude, in die gevallen altijd toegang krijgen tot de vingerafdrukken middels een kantschrift van een magistraat zodat een rechterlijke toetsing voor de toegang tot die gegevens wordt gegarandeerd.

33. De Commissie neemt akte van de beperking van de toegang tot de diensten die belast zijn met de aflevering van paspoorten en oordeelt eveneens dat een toegang door de andere autoriteiten niet relevant zou zijn. Zo heeft onder meer het personeel belast met de grenscontroles toegang tot de vingerafdrukken die opgeslagen zijn op de chip teneinde de houders van een Belgisch paspoort te identificeren.

**OM DEZE REDENEN,**

**Brengt de Commissie een ongunstig advies uit** over het voorontwerp gelet op de opmerkingen die zij formuleerde in de punten 14 tot 25 en verzoekt voor het overige de aanvrager om rekening te houden met haar opmerkingen vervat in de punten 26 en 29.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere