



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 31/2026 van 27 februari 2026

Betreft: Advies met betrekking tot een voorontwerp van wet *tot wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten, met het oog op de creatie van een centraal register voor de afgifte van de attesten van immatriculatie* (CO-A-2025-232).

Trefwoorden: centraal register van de attesten van immatriculatie – toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen – bewaartermijn

Vertaling

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 de 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 Bernard Quintin, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 22 december 2025 en ontvankelijk verklaard op 5 januari 2026;

Gelet op de aanvullende informatie ontvangen op 11 februari 2026;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 27 februari 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.

Dit advies werd vertaald door een extern vertaalbureau zonder nalezing door de Autoriteit. In geval van onduidelijkheid verwijst de Autoriteit steeds naar de "originele versie" van het advies.

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager heeft de Autoriteit om haar advies verzocht aangaande een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten (hierna "**de wet van 1991**"), met het oog op de creatie van een centraal register voor de afgifte van de attesten van immatriculatie (hierna "**het voorontwerp**").
2. Het attest van immatriculatie, omkaderd door de wetgeving betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen¹, is een document dat door de gemeenten wordt afgegeven aan vreemdelingen die een verzoek om internationale bescherming of bepaalde verblijfsaanvragen hebben ingediend. Dat document fundeert het tijdelijk verblijfsrecht van de betrokkenen tijdens de behandeling van hun verzoek om internationale bescherming of van hun verblijfsaanvraag.
3. Om de attesten van immatriculatie te moderniseren en een centraal register ervan te creëren (hierna "**het Register van de attesten van immatriculatie**") wijzigt het voorontwerp verschillende bepalingen van de wet van 1991. Waar de attesten van immatriculatie hoofdzakelijk worden omkaderd door de wetgeving betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, bevat de wet van 1991 een aantal bepalingen die in het kader van deze modernisering moeten worden aangepast.

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

II.1. Herhaling van het legaliteits- en het voorzienbaarheidsbeginsel

4. Elke norm die de verwerking van persoonsgegevens omkadert, moet voldoen aan de vereisten van legaliteit en voorzienbaarheid zodat de betrokkenen bij lezing ervan duidelijk zicht krijgen op de verwerkingen van hun gegevens en op de omstandigheden waarin deze verwerkingen zijn toegestaan. In uitvoering van artikel 6.3 van de AVG, gelezen in combinatie met de artikelen 22 van de Grondwet en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, moeten de essentiële elementen van de verwerking er nauwkeurig in worden beschreven. Die elementen zijn²: (1°) de (categorieën van) verwerkte gegevens; (2°) de (categorieën van) betrokkenen; (3°) het/de doeleinde(n) van de gegevensverwerking, (4°) de (categorieën van) personen die

¹ De wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de uitvoeringsbesluiten daarvan.

² Zie in dit verband: Advies van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet "betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie", Parl. St., Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 119 ; Grondwettelijk Hof, arrest nr. 26/2023 van 16 februari 2023, punt B.74.1. ; Grondwettelijk Hof, arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punten B.13.1 en B.18; Grondwettelijk Hof,

toegang hebben tot de verwerkte gegevens en de omstandigheden van de eventuele doorgifte van deze gegevens aan derden en (5°) de maximale bewaartermijn van deze gegevens. De Autoriteit voegt daar nog de identificatie van de verwerkingsverantwoordelijke aan toe, vooral als bij de gegevensverwerking verschillende organisaties betrokken zijn.

II.2. Opmerkingen over artikel 3 van het voorontwerp

A) Doeleinde(n) van de gegevensverwerking

5. Overeenkomstig artikel 5.1.b) van de AVG mag een verwerking van persoonsgegevens enkel worden verricht voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

6. Artikel 3,4° van het voorontwerp wil aan artikel 6bis van de wet van 1991 een nieuwe paragraaf toevoegen die luidt als volgt:

"Art 3. § 1er/1. De Algemene Directie Identiteit en Burgerzaken, ingesteld bij de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, houdt een centraal bestand bij van de attesten van immatriculatie die door de gemeenten overeenkomstig de wetgeving betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen worden afgegeven. Dit centraal bestand wordt het "Register van de attesten van immatriculatie" genoemd (...)" (onderstreept door de Autoriteit).

7. Met betrekking tot het voormelde legaliteits- en het voorzienbaarheidsbeginsel merkt de Autoriteit op dat het doeleind voorzien in artikel 3, 4° van het voorontwerp onvoldoende voorzienbaar is. De bepaling stelt enkel dat de Algemene Directie Identiteit en Burgerzaken een centraal bestand van de attesten van immatriculatie bijhoudt, zonder dat de concrete doelen van deze centralisatie en bewaring duidelijk kunnen worden geïdentificeerd.

8. De memorie van toelichting preciseert:

"Naast het feit dat het bestaan van een dergelijk uniek en centraal bestand een betere controle door de Dienst Vreemdelingenzaken van de afgifte van dit document door de gemeenten mogelijk zal maken, zal dit ongetwijfeld tot een administratieve vereenvoudiging voor de gemeenten en een verlichting van hun werklast leiden. (...)

Al deze gegevens zijn noodzakelijk om documentenfraude te bestrijden. Ze stellen de Dienst Vreemdelingenzaken ook in staat om de afgifte van deze documenten door de gemeente te controleren: recht op afgifte; geldigheidsduur; verlengingen; enz."

9. Als de oprichting van het Register van de attesten van immatriculatie zich tot doel stelt om fraude te bestrijden en controle door de Dienst Vreemdelingenzaken van de afgifte van de documenten door de gemeenten mogelijk te maken, moeten deze doeleinden uitdrukkelijk worden vermeld in het voorontwerp. Alleen een vermelding in de memorie van toelichting volstaat niet. Ook in de tekst van de bepaling dient de wetgever ze duidelijk te vermelden.

B) Categorieën van verwerkte persoonsgegevens

10. Artikel 3,4^o van het voorontwerp- bepaalt dat de volgende persoonsgegevens zullen worden verwerkt:

"Art 3. "§ 1^{er}/1. *Het door het eerste lid ingesteld register bevat de volgende gegevens:*

1° voor iedere houder:

a) het nummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen;

b) de foto van de houder die overeenstemt met de foto van het laatste attest van immatriculatie dat uitgegeven werd, alsook de foto's van de houder die voorkomen op de attesten van immatriculatie die hem gedurende de laatste vijftien jaar werden afgeleverd;

c) het elektronische beeld van de handtekening van de houder, alsook de historiek van de elektronische beelden van de handtekeningen;

2° voor elk uitgegeven attest van immatriculatie:

A) de datum van aanvraag, de datum van uitgifte, de vervaldatum en de datum van vernietiging van het attest van immatriculatie;

b) de datum van uitreiking van het attest van immatriculatie en de gemeente die ze uitgereikt heeft;

c) de reden van uitreiking van het attest van immatriculatie;

d) de nummers van het attest van immatriculatie;

e) de eventuele data van verlenging van het attest van immatriculatie en de nieuwe vervaldata van het attest;

f) de vermelding betreffende de toegang tot de arbeidsmarkt en de eventuele wijziging ervan. " (onderstreept door

de Autoriteit).

11. De Autoriteit stelt vast dat het Register van de attesten van immatriculatie het rijksregisternummer van de natuurlijke personen bevat. De Autoriteit beveelt aan, zoals blijkt uit haar constante³ rechtspraak, om in het voorontwerp duidelijk aan te geven hoe het rijksregisternummer in dit kader concreet zal worden gebruikt, met naleving van het noodzakelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel. Hoewel kan worden verondersteld dat dit nummer wordt gebruikt om de houder eenduidig te identificeren, moet dat doel uitdrukkelijk worden vermeld in de tekst om te voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en voorzienbaarheid die in dat verband worden opgelegd.

12. Het voorontwerp voorziet ook in de inzameling van "*de vermelding betreffende de toegang tot de arbeidsmarkt en de eventuele wijziging ervan*". De reikwijdte/betekenis van deze vermelding is de Autoriteit echter niet duidelijk. Een dergelijk gegeven heeft betrekking op de beroepssituatie van de betrokkene en is dus een persoonsgegeven. Het moet daarom duidelijk worden omschreven zodat de

³ Die stelt dat unieke identificatienummers een bijzondere bescherming genieten. Artikel 87 van de AVG bepaalt dat de lidstaten die een nationaal identificatienummer gebruiken ervoor moeten zorgen dat dit nummer enkel wordt gebruikt met passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Dergelijke waarborgen impliceren (1) dat het gebruik van een algemeen identificatienummer beperkt wordt tot de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is aangezien dit gebruik risico's impliceert inzake koppeling van bestanden, (2) dat de doeleinden duidelijk en expliciet worden gepreciseerd zodat men de beoogde soorten verwerkingen kan vermoeden, (3) dat de bewaartermijn van dit nummer en de eventuele mededelingen ervan aan derden eveneens worden omkaderd, (4) dat de technische en organisatorische maatregelen het beveiligd gebruik passend omkaderen en (5) dat de niet-naleving van de bepalingen die het gebruik omkaderen worden bestraft met effectieve, proportionele en ontradende sancties.

betrokkene kan begrijpen welke gegevens die hem aangaan daadwerkelijk worden verwerkt. Bijgevolg dient de wetgever hetzij uitdrukkelijk de inhoud van deze vermelding in de wet te preciseren, hetzij aan de Koning een duidelijke en uitdrukkelijke bevoegdheid te verlenen om de reikwijdte van dit begrip te preciseren.

C) Categorieën van ontvangers die toegang hebben tot de verwerkte gegevens

13. Artikel 3,6° van het voorontwerp bepaalt dat voor de toegang tot de gegevens van het Register van de attesten van immatriculatie een machtiging is vereist van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken.

14. Artikel 3,13° van het voorontwerp bepaalt dat de Dienst Vreemdelingenzaken (in de Nederlandse versie verkeerdelijk aangeduid als 'Dienst Vreemdelingenkaarten') wordt vrijgesteld van het verkrijgen van deze machtiging door artikel 6bis van de wet van 1991 te vervullen met de volgende paragraaf:

"§ 10. De Dienst Vreemdelingenkaarten [sic] is bij de uitoefening van zijn opdrachten vrijgesteld van de verplichting om de machtiging van de Minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken te bekomen en heeft toegang tot de gegevens van het Register van de vreemdelingenkaarten en het Register van de attesten van immatriculatie. Wordt gestraft met de sanctie bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, elk lid van de Dienst Vreemdelingenzaken dat, in overtreding met de vertrouwelijkheidsverplichting, de via het Register van de Vreemdelingenkaarten en het Register van de attesten van immatriculatie verkregen informatiegegevens meedeelt aan personen die niet gemachtigd zijn om die informatiegegevens te ontvangen of dat die gegevens gebruikt voor andere doeleinden dan voor de uitoefening van zijn wettelijke opdrachten".

15. Volgens het legaliteits- en het voorzienbaarheidsbeginsel moet het voorontwerp niet alleen de categorieën van ontvangers die toegang kunnen hebben tot de gegevens identificeren, maar ook de omstandigheden waarin deze toegang mag worden gebruikt. De bepaling dat de toegang tot het Register van de attesten van immatriculatie vereist is "voor de uitoefening van [de] opdrachten" van de Dienst Vreemdelingenzaken, is geen beschrijving van het (de) concrete en operationele doel(en) waarvoor die toegang noodzakelijk is en kan worden gebruikt. Om als voldoende omschreven te kunnen worden beschouwd, in de zin van de AVG, moet het doel van een verwerking van persoonsgegevens worden opgenomen in een formele wettelijke norm zodat de betrokkenen bij de lezing daarvan zicht krijgen op de gegevensverwerkingen die zullen worden verricht. Met andere woorden: de concrete en operationele reden waarvoor de toegang noodzakelijk is moet worden vermeld en de wetgever mag zich niet beperken tot een abstracte verwijzing naar de algemene opdrachten van de betrokken autoriteit.

16. Gevraagd naar de rol van de Dienst Vreemdelingenzaken in dit verband, verduidelijkt de aanvrager (vrij vertaald):

"De Dienst Vreemdelingenzaken is de afgevaardigde van de minister bevoegd voor het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. In die zin is de Dienst Vreemdelingenzaken het bestuur dat bevoegd/verantwoordelijk is voor de toepassing in België (federale bevoegdheid) van de Belgische, maar ook de Europese/internationale migratiewetgeving. Het feit dat de wetgeving in dat verband bepaalde bevoegdheden verleent aan de gemeenten, verandert daar niets aan. De Dienst Vreemdelingenzaken is en blijft verantwoordelijk voor de goede uitvoering van de wetgeving betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Alle gemeenten van het land worden door de Dienst Vreemdelingenzaken gecontroleerd om na te gaan of ze de wetgeving betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen correct toepassen. Die controles staan los van een eventuele melding van een "onregelmatigheid" (om de term te gebruiken die voorkomt in de vraag) die eveneens kan leiden tot een grondige controle.

In het algemeen worden de controles uitgevoerd op basis van een steekproef van alle verblijfstitels en verblijfsdocumenten die door de gemeenten worden afgegeven tijdens een welbepaalde periode die varieert naargelang onder meer de datum van de laatste controle, het aantal vreemdelingen dat in de gemeente woont, enz. Bijgevolg controleert de Dienst Vreemdelingenzaken tijdens deze controles in principe niet alle attesten van immatriculatie (noch alle andere verblijfstitels/verblijfsdocumenten). Als echter een terugkerend en/of ernstig probleem wordt vastgesteld, kan de Dienst Vreemdelingenzaken beslissen om haar steekproef uit te breiden en zelfs om systematisch alle afgegeven verblijfstitels/verblijfsdocumenten, waaronder ook de attesten van immatriculatie, te controleren." (onderstreept door de Autoriteit).

17. De opdrachten van de Dienst Vreemdelingenzaken, zoals beschreven door de aanvrager, die de toegang rechtvaardigen, moeten duidelijk worden vermeld in de tekst. Er kan bijvoorbeeld worden vermeld dat deze toegang noodzakelijk is *"om de Dienst Vreemdelingenzaken in staat te stellen de ge-centraliseerde controle uit te voeren van de afgifte van de attesten van immatriculatie door de gemeenten overeenkomstig de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de uitvoeringsbesluiten daarvan, (...)"*.
18. Deze opmerking geldt ook voor de andere categorieën van ontvangers die toegang hebben tot het Register van de identiteitskaarten, het Register van de vreemdelingenkaarten en het Register van de attesten van immatriculatie zoals bedoeld in de punten 7° tot 13° van artikel 3 van het voorontwerp. De uitdrukking *"bij de uitoefening van hun respectieve opdrachten"* volstaat niet om de omstandigheden aan te geven waarin de vrijstelling van de voorafgaande machtiging van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken wordt verleend. De Autoriteit begrijpt dat het gezien de omvang van de opdrachten van bepaalde entiteiten niet altijd mogelijk is om alle doeleinden volledig op te sommen. Ze beveelt echter aan om in deze paragrafen uitdrukkelijk te verwijzen naar de wetgeving betreffende de opdrachten van elk van deze entiteiten (zoals het geval is in paragraaf 5 van artikel 6bis van de wet van 1991).

D) Bewaartermijn van de gegevens

19. Krachtens artikel 5.1.e) van de AVG mogen persoonsgegevens niet worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is.
20. Artikel 3,4° bepaalt de maximale bewaartermijn van de gegevens die worden bewaard in het centraal Register van de attesten van immatriculatie:

"Art 3, 4°

c) De persoonsgegevens beoogd in het eerste lid worden bewaard gedurende dertig jaar vanaf de dag van het overlijden van de persoon op wie ze betrekking hebben. "

21. Het voorontwerp -wil in zijn artikel 3, 3° de bewaartermijn van de gegevens van het Register van de identiteitskaarten en het Register van de vreemdelingenkaarten vaststellen op dertig jaar vanaf de dag van het overlijden van de betrokkene.
22. Die bewaartermijn van dertig jaar vanaf het overlijden lijkt bijzonder lang en roept vragen op over het beginsel van opslagbeperking dat is bepaald in artikel 5.1.e van de AVG.
23. De memorie van toelichting geeft aan:

"Dit wetsontwerp preciseert eveneens de bewaartermijn van de persoonsgegevens opgenomen in het "Register van de attesten van immatriculatie". Hoewel deze persoonsgegevens niet zijn opgenomen in het Rijksregister van de natuurlijke personen, worden ze wel bewaard door de Algemene Directie Identiteit en Burgerzaken; er dient dus een parallel getrokken te worden met de bewaartermijn van de gegevens die wel in het Rijksregister zijn opgenomen. Daarom werd besloten om dezelfde bewaartermijn toe te passen voor de gegevens die zijn opgenomen in het "Register van de attesten van immatriculatie".

"Dit geldt ook voor de gegevens opgenomen in het Register van de identiteitskaarten en het Register van de vreemdelingenkaarten, waarvan de bewaartermijn niet uitdrukkelijk bepaald was in de wet van 19 juli 1991. Dit wetsontwerp strekt er derhalve toe in artikel 3, punt 3°, ook de bewaartermijn van deze persoonsgegevens te verduidelijken, namelijk gedurende dertig jaar na het overlijden van de persoon op wie ze betrekking hebben, waarbij deze termijn overeenstemt met die voorzien in artikel 3, vijfde lid van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen wat de gegevens opgenomen in het Rijksregister betreft" (onderstreept door de Autoriteit).

24. De aanvullende informatie preciseert tevens (vrij vertaald):

"Zoals wij vermelden in de memorie van toelichting kozen wij voor deze termijn van 30 jaar (tevens de bewaartermijn voor de gegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen) omdat ook de gegevens betreffende de AI krachtens de overeenstemmende wetgeving zijn opgenomen in het Rijksregister. TI 195 dat de informatie over de afgifte van verblijfstitels/verblijfsdocumenten bevat, maakt immers deel uit van de wettelijke informatie "verblijfstoestand voor de vreemdelingen bedoeld in artikel 2" (artikel 3, eerste lid, 14° van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen).

Artikel 1, 1ste lid 14° van het koninklijk besluit van 8 januari 2006 tot bepaling van de informatietypes verbonden met de informatiegegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, bepaalt als volgt:

*"14° de verblijfstoestand voor de vreemdelingen bedoeld in artikel 2, namelijk:
De vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten;
(...)"*

Om te vermijden dat eenzelfde gegeven dat in verschillende databanken is opgeslagen wordt gewist in de ene en wordt behouden in de andere, leek het ons nodig om de bewaartermijnen van de gegevens op elkaar af te stemmen. Die logica draagt bij tot het voorzienbaarheidsbeginsel en is in het belang van de betrokkenen. Ze zouden immers ten onrechte kunnen denken dat de persoonsgegevens betreffende hun verblijfstitel/verblijfsdocument eenvoudig worden gewist.

Bovendien zijn de doeleinden van de registratie van deze persoonsgegevens in het Rijksregister van de natuurlijke personen en in het Register van de identiteitskaarten, het Register van de vreemdelingenkaarten en het Register van de attesten van immatriculatie nagenoeg dezelfde. Zie met name artikel 1 § 3, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, met in de punten e) en f): bijdragen tot de preventie en de bestrijding van identiteitsfraude en deelnemen aan het aanmaken van de identiteitsdocumenten of van andere documenten die de identiteit kunnen aantonen" (onderstreept door de Autoriteit)

25. De Autoriteit neemt akte van het feit dat deze bewaartermijn wordt gemotiveerd door een streven naar coherentie tussen de verschillende centrale registers die gelijkaardige verwerkingsdoeleinden nastreven. Die gelijkenis is zeker een relevant contextueel element, maar volstaat op zich niet om de bewaartermijn te rechtvaardigen.
26. Uit de redenering blijkt immers niet in welke zin de gekozen bewaartermijn proportioneel en gerechtvaardigd is ten aanzien van de betrokken verwerking van persoonsgegevens. Het feit dat eenzelfde gegeven in meerdere databanken is geregistreerd, ontslaat de wetgever niet van zijn verplichting om, op autonome en substantiële wijze, de strikte noodzaak en proportionaliteit van deze bewaartermijn aan te tonen ten aanzien van het nagestreefde doel. De wetgever dient dus de redenen aan te geven waarom deze bewaartermijn noodzakelijk is en aan te tonen dat er geen minder intrusief alternatief voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen denkbaar is.
27. De voorziene bewaartermijn lijkt in principe te kunnen worden gerechtvaardigd door het doel om identiteitsfraude te voorkomen. Het is echter aangewezen om de memorie van toelichting te wijzigen door er een gedetailleerde rechtvaardiging aan toe te voegen die aantoont in welke zin deze termijn geschikt is om fraude te bestrijden, met naleving van de vereisten inzake gegevensbescherming.

28. Dat standpunt over de bewaartermijn van de gegevens wordt gedeeld door de afdeling wetgeving van de Raad van State die, in zijn advies van 20 januari 2026⁴ verklaart: (vrij vertaald) *“volgens de toelichting moet hierbij een “parallel worden getrokken met de gegevens die zijn geregistreerd in het Rijksregister”. Gezien het sui generis karakter van de verblijven die worden beoogd door de attesten van immatriculatie, zal de toelichting bij de bepaling worden aangevuld om de vastgestelde bewaartermijn beter te rechtvaardigen ten aanzien van het beginsel dat is vastgelegd in artikel 5, paragraaf 1, e), van Verordening (EU) 2016/679 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 deze gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EU (Algemene Verordening Gegevensbescherming) en dat stelt dat gegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de gegevens worden verwerkt. ”*

29. De Autoriteit heeft ook vragen bij de noodzaak om de hele historiek van de elektronische beelden van de handtekeningen te bewaren, terwijl van de foto’s van de houder van het attest van immatriculatie slechts die van de laatste vijftien jaar worden bewaard:

***Art 3, 3°** Het door het eerste lid ingesteld register bevat de volgende gegevens:*

1° voor iedere houder:

b) de foto van de houder die overeenstemt met de foto van het laatste attest van immatriculatie dat uitgegeven werd, alsook de foto's van de houder die voorkomen op de attesten van immatriculatie die hem gedurende de laatste vijftien jaar werden afgeleverd;

c) het elektronische beeld van de handtekening van de houder, alsook de historiek van de elektronische beelden van de handtekeningen” (onderstreept door de Autoriteit)

30. Bevraagd over de bewaartermijn van de foto’s en de elektronische beelden van de handtekeningen, preciseerde de aanvrager:

“In zijn wetsontwerp houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken (Doc 54 1298/001, vermeldde de wetgever: « Om bij te dragen tot de preventie en de bestrijding van identiteitsfraude en identiteitsdiefstal, wordt in dit voorontwerp van wet evenwel reeds een andere maatregel goedgekeurd, namelijk het opslaan in de centrale Registers van de identiteitskaarten en de vreemdelingenkaarten van de verschillende foto’s van de houders en de digitale beelden van hun handtekening die op de opeenvolgende elektronische identiteitskaarten opgenomen zijn.

De raadpleging van de historiek van deze twee gegevens, bijvoorbeeld wanneer een burger een aanvraag tot identiteitsdocument indient, zal het mogelijk maken om desgevallend een poging tot identiteitsfraude op te sporen.

Daarom is het van belang dat de gemeentediensten belast met de uitreiking van identiteitsdocumenten, of de politiediensten, bijvoorbeeld de Centrale Dienst voor de bestrijding van de Valsheden, toegang kunnen hebben tot de historiek van beide gegevens.

In dit opzicht kan verwezen worden naar de beraadslaging RR nr. 43/2009 betreffende de “aanvraag van de FOD Justitie, Veiligheid van de Staat om toegang te bekomen tot de gegevens van het Register van de identiteitskaarten en het Register van de vreemdelingenkaarten””. Wat de toegang tot de voorgaande foto’s betreft, heeft het Sectoraal Comité van het Rijksregister vastgesteld dat het, voor de Veiligheid van de Staat, nuttig was om over verschil-

⁴ Afdeling wetgeving van de Raad van State, advies 78.719/2 van 20 januari 2026 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten, met het oog op de creatie van een centraal register voor de afgifte van de attesten van immatriculatie.

lende visuele aanknopingspunten te kunnen beschikken met het oog op een correcte identificatie en dat deze historiek de Veiligheid van de Staat de mogelijkheid zou bieden een zicht te hebben op de veranderingen en de evolutie van het uiterlijk van een betrokken persoon.

Samen met andere elementen waarover de politie- of inlichtingendiensten beschikken (zoals atypisch – veelvuldig en binnen een korte tijdsperiode – verliezen van en/of gestolen worden van de identiteitskaart of de vreemdelingenkaart), zal de historiek van de foto's en van de handtekening het eveneens mogelijk maken om identiteitsfraude of -diefstal op te sporen. "

Aangaande de bewaartermijn vermeldde de wetgever: "In haar advies nr. 15/2015 van 13 mei 2015, wenst de Commissie voor de bescherming van de private levenssfeer dat de historiek van de foto's beperkt zou zijn tot de actuele en voorlaatste foto en dit om redenen van proportionaliteit. Niettemin blijkt in sommige gevallen de toegang tot enkel deze twee foto's onvoldoende te zijn voor politiebureaus en gerechtelijke instanties. Dat is de reden waarom dit huidig voorontwerp van wet niet voorziet in de registratie van het geheel van de verschillende foto's die op de identiteitskaarten van een persoon zijn voorgekomen, maar enkel deze die voorkomen op de identiteitskaarten die tijdens de laatste 15 jaar zijn uitgereikt geweest aan deze burger. In die zin wordt de opmerking van de Commissie betreffende de proportionaliteit gerespecteerd door de historiek van de foto's te beperken in de tijd."

Gezien de gelijklopendheid tussen de doeleinden van het nieuwe Register van de attesten voor immatriculatie en de al bestaande registers (Register van de identiteitskaarten en register van de vreemdelingenkaarten), moeten dezelfde bewaartermijnen worden toegepast. Dat draagt ook bij tot het voorzienbaarheidsbeginsel voor de betrokkenen." (onderstreept door de Autoriteit).

31. Uit de aanvullende informatie die werd verstrekt, begrijpt de Autoriteit dat het bewaren van een historiek van de foto's en elektronische beelden van de handtekeningen het mogelijk maakt om controles te verrichten teneinde fraude te bestrijden. Waar de wetgever het naar aanleiding van het advies dat in 2015 werd uitgebracht door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (CBPL), de voorloper van de Autoriteit, opportuun acht om enkel de foto's te bewaren die voorkomen op de identiteitskaarten die werden afgeleverd in de laatste vijftien jaar, vraagt de Autoriteit zich nog steeds af waarom een dergelijke beperking ook niet kan worden opgelegd voor de handtekeningen. Die vraag is bijzonder belangrijk in de mate dat de handtekening een biometrisch gegeven is in de zin van artikel 9 van de AVG waarvan de verwerking passende waarborgen en een versterkte rechtvaardiging vereist. Bovendien zal een elektronisch beeld van een handtekening doorgaans minder evolueren in de tijd dan een foto, zodat de bewaring van opeenvolgende versies van deze handtekeningen minder noodzakelijk lijkt. Het lijkt dus opportuun om het bewaren van de historiek van de elektronische beelden van de handtekeningen te beperken.
32. Als het bewaren van de hele historiek van de elektronische beelden van de handtekeningen toch absoluut noodzakelijk blijkt, moet het in de memorie van toelichting uitdrukkelijk worden gemotiveerd en gerechtvaardigd om de proportionaliteit ten aanzien van de nagestreefde doeleinden aan te tonen, volgens de beginselen van gegevensminimalisering en opslagbeperking die zijn bekrachtigd in de AVG.

OM DEZE REDENEN,

is de Autoriteit van oordeel dat het aangewezen is om:

- 1.** het (de) verwerkingsdoeleind(en) met betrekking tot het bijhouden van het centraal Register van de attesten van immatriculatie te preciseren (**randnummer 5**);
- 2.** Het verwerkingsdoeleind met betrekking tot het rijksregisternummer te preciseren (**randnummer 11**);
- 3.** Bij de verwerkte gegevens in het Register van de attesten van immatriculatie de inhoud van de vermelding betreffende de "*toegang tot de arbeidsmarkt en de eventuele wijziging ervan*" te preciseren (**randnummer 12**);
- 4.** de doeleinden te preciseren waarvoor de Dienst Vreemdelingenzaken (**randnummer 17**), en de andere categorieën van ontvangers die zijn bedoeld in artikel 6bis van de wet van 1991, worden vrijgesteld van de machtiging van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken om toegang te krijgen tot het centraal Register van de attesten van immatriculatie of, minstens, uitdrukkelijk te verwijzen naar de wetgevingen betreffende de opdrachten van elk van deze entiteiten (**randnummer 18**);
- 5.** in de memorie van toelichting het proportionele karakter van de bewaartermijn van de gegevens uitvoeriger toe te lichten (**randnummer 27**);
- 6.** de historiek van de bewaarde elektronische beelden van de handtekeningen te beperken of minstens uitvoeriger toe te lichten waarom de hele historiek van de elektronische beelden van de handtekeningen wordt bewaard (**randnummers 31-32**);

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