

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.762 van 10 juni 2020
in de zaak A. 230.268 /X-17.674**

In zake: 1. de VZW KINDERRECHTENCOALITIE VLAANDEREN
2. de VZW LIGA VOOR MENSENRECHTEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Joke Callewaert en Hind Riad
kantoor houdend te 1210 Brussel
Haachtsesteenweg 55
bij wie woonplaats wordt gekozen
en
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dries Pattyn
kantoor houdende te 8200 Brugge
Rijsselstraat 274

tegen:

de BELGISCHE STAAT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D'Hooghe en Marie Van Den Langenbergh
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 18 februari 2020, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 10 december 2019 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten en het koninklijk besluit van 19 april 2014 aangaande de identiteitskaarten afgegeven door de consulaire beroepsposten' (B.S. 20 december 2019).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting die vanwege de coronacrisis en met het akkoord van de partijen doorgaat via Skype en die heeft plaatsgevonden op 8 mei 2020, om 10 uur. Zoals op de website van de Raad van State aangekondigd, konden ook derden, op hun aanvraag, de zitting bijwonen.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Hind Riad, Joke Callewaert en Dries Pattyn, die verschijnen voor de verzoekende partijen, en advocaten Marie Van Den Langenbergh en David D’Hooghe, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en juridisch kader

3. De verordening (EU) nr. 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven

aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen' (hierna: de verordening (EU) nr. 2019/1157) bepaalt dat de identiteitskaart een opslagmedium moet bevatten dat aan de hoogste veiligheidseisen voldoet en dat een gezichtsopname en twee vingerafdrukbeelden van de houder van de kaart bevat, in een digitaal formaat. Voor het verzamelen van biometrische gegevens passen de lidstaten de technische specificaties toe die zijn vastgesteld bij Uitvoeringsbesluit C(2018) 7767 (artikel 3, punt 5). De verordening is van toepassing vanaf 2 augustus 2021 (artikel 16).

4.1. De wet van 25 november 2018 'houdende diverse bepalingen met betrekking tot het Rijksregister en de bevolkingsregisters' (hierna: de wet van 25 november 2018) wijzigt onder andere 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 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen' (hierna: de wet van 19 juli 1991).

Meer in het bijzonder wijzigt artikel 27 van de wet van 25 november 2018 artikel 6 van de wet van 19 juli 1991. Zo wordt artikel 6, § 2, derde lid, aangevuld met het voorschrift dat de identiteitskaart en de vreemdelingenkaart ook de volgende elektronisch leesbare gegevens van persoonlijke aard dienen te bevatten: het digitale beeld van de vingerafdrukken van de wijsvinger van de linker- en van de rechterhand van de houder of, in geval van invaliditeit of ongeschiktheid, van een andere vinger van elke hand. De Koning bepaalt de voorwaarden en nadere regels voor het nemen van het digitale beeld van de vingerafdrukken. Deze informatie mag, aldus het nieuw toegevoegde vijfde lid van artikel 6, § 2, "enkel worden bewaard gedurende de tijd die nodig is voor het aanmaken en afgeven van de identiteitskaart en in elk geval niet langer dan drie maanden, met dien verstande dat na die periode van drie maanden de gegevens hoe dan ook moeten worden vernietigd en verwijderd".

4.2. Artikel 27 van de wet van 25 november 2018 maakt het voorwerp uit van vijf beroepen tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof, waaronder een beroep ingediend door tweede verzoekster.

5. Het koninklijk besluit van 10 december 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten en het koninklijk besluit van 19 april 2014 aangaande de identiteitskaarten afgegeven door de consulaire beroepsposen’ (hierna: het bestreden koninklijk besluit) geeft uitvoering aan de verordening (EU) nr. 2019/1157 en de wet van 25 november 2018.

Artikel 4 van het bestreden koninklijk besluit wijzigt artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 maart 2003. In artikel 3, § 1, wordt aangegeven dat de identiteitskaart twee elektronische chips en een tweedimensionale barcode bevat. Een nieuw artikel 3, § 5, bepaalt onder meer dat de vingerafdrukken op initiatief van het gemeentebestuur door middel van *ad hoc* sensors gedigitaliseerd worden, en dat het digitale beeld van deze afdrukken via de diensten van het Rijksregister op beveiligde wijze wordt doorgestuurd naar de producent van de identiteitskaart om er elektronisch in geïntegreerd te worden.

IV. Schorsingsvoorwaarden

6. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

V. Voorwaarde van de spoedeisendheid

Vooraf

7. De spoedeisendheid moet aannemelijk worden gemaakt aan de hand van voldoende concrete gegevens. Deze gegevens dienen naar eis van artikel 8, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’ in de vordering tot schorsing te worden opgenomen.

Uiteenzetting van verzoeksters

8. Verzoeksters zetten uiteen dat zonder schorsing de vingerafdrukken van heel wat minderjarigen zullen worden bewaard gedurende een maximale periode van drie maanden door een onderneming die belast is met de productie van de identiteitskaarten en dat de vingerafdrukken vervolgens zullen worden opgeslagen in hun elektronische identiteitskaart voor de rest van hun leven. Dit zal leiden tot “onomkeerbare situaties”.

De centralisering, bewaring en verwerking van de vingerafdrukken van minderjarigen brengen volgens verzoeksters grote veiligheidsrisico's mee. De veiligheid van de gecentraliseerde opslag is onvoldoende gewaarborgd. De analyse van de nieuwe elektronische identiteitskaarten van de onderzoeksgroep ESAT van de KU Leuven wijst uit dat, eens de vingerafdrukken zijn afgestaan, het risico bestaat dat ze worden misbruikt door gemachtigde gebruikers of zelfs derden bij het uitlekken van de gegevens.

Bovendien slaagt, aldus verzoeksters, de verwerende partij er niet in om aan te tonen dat de verregaande inmenging in het privéleven van minderjarigen – voor wie de impact van het afnemen van vingerafdrukken groter is “aangezien de vingerafdrukken van minderjarigen voor de rest van hun (langer)

leven zullen worden bewaard” – noodzakelijk is en dat minder verregaande middelen niet tot hetzelfde resultaat kunnen leiden.

Verzoeksters benadrukken voorts dat de wet van 25 november 2018 het voorwerp uitmaakt van verschillende, nog hangende beroepen bij het Grondwettelijk Hof. Net als verschillende politici vinden zij het zeer zorgwekkend dat al wordt overgaan tot het nemen van vingerafdrukken van minderjarigen en het bewaren van het digitale beeld ervan terwijl het Grondwettelijk Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de grondwettigheid van de inmenging in het privéleven.

Het eventueel instellen van een gerechtelijke procedure tegen individuele besluiten die op grond van het bestreden koninklijk besluit zijn genomen, zou de schending van fundamentele rechten niet kunnen tegengaan. Nog meer dan voor volwassenen is een individuele procedure voor minderjarigen bijzonder moeilijk. Daarenboven zouden die individuele gerechtelijke procedures “op zich niet van dien aard zijn dat zij voor iedereen de schade zouden vermijden die noodzakelijkerwijs zal voortvloeien uit de inwerkingtreding van het betwiste koninklijk besluit”.

Beoordeling

9. In hun uiteenzetting over de spoedeisendheid spitsen verzoeksters hun vrees voor veiligheidsrisico’s toe op de tijdelijke centrale opslag van de vingerafdrukken door de diensten van het Rijksregister gedurende de tijd die nodig is voor het aanmaken en afgeven van de identiteitskaart.

Deze tijdelijke centrale opslag van de vingerafdrukken volgt evenwel niet uit het bestreden koninklijk besluit, maar uit de wet van 25 november 2018.

Juist die gecentraliseerde bewaring en de bewaringstermijn, die de wet van 25 november 2018 mogelijk maakt, zijn één van de redenen die tweede verzoekster ertoe aangezet heeft om bij het Grondwettelijk Hof de vernietiging van de wet te vragen. Wel zag zij er kennelijk geen aanleiding toe om ook te vorderen dat de wet, in afwachting van die vernietiging, geschorst zou worden.

10. Ter staving van de veiligheidsrisico's met betrekking tot de tijdelijke centrale opslag verwijzen verzoeksters naar een analyse van de nieuwe elektronische identiteitskaarten door de onderzoeksgroep ESAT van de KU Leuven.

Daarin worden de risico's van een centrale opslag maar kort en zeer in het algemeen beschreven. Het gaat, eensdeels, om het "evident risico" dat de gegevens worden aangewend voor een ander doel dan oorspronkelijk voorzien en, anderdeels, om risico's die "inherent aan alle IT-systemen" heten te zijn, zoals het uitlekken van de gegevens.

Als zodanig laten de betrokken passages zich vooral lezen als een herinnering aan hypothetische gevaren.

Bovendien dateert de analyse van vóór het bestreden koninklijk besluit.

Ze heeft betrekking op de wet van 25 november 2018 en het koninklijk besluit van 25 maart 2003 zoals het vóór de wijziging door het bestreden koninklijk besluit luidde. Ze houdt dus geen rekening met de specifieke maatregelen en waarborgen waarin het bestreden koninklijk besluit voorziet, zoals bijvoorbeeld de aanwijzing van de algemene directie Instellingen en Bevolking van de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken als verwerkingsverantwoordelijke die ervoor zal instaan dat de maximale opslagduur van de vingerafdrukken, buiten de identiteitskaart, wordt nageleefd.

De analyse is dus in elk geval niet *up to date*.

11. Voorts blijkt de centrale opslag bij het Rijksregister net ingegeven door de bekommernis om de beveiliging van de vingerafdrukken te garanderen.

Door de verwerende partij wordt uitgelegd: “De centrale opslag bij het Rijksregister voldoet immers aan allerlei veiligheidsmaatregelen, die de lokale gemeentebesturen niet hebben. Het risico op misbruik en diefstal zou net groter zijn indien de vingerafdrukken op een lokale pc bij iedere gemeente worden bewaard”.

Eveneens in dat verband lichtte de minister, in het kader van de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 november 2018, in de Kamer onder meer toe dat op de databank waarin de vingerafdrukken voorlopig zullen worden opgeslagen, dezelfde internationale veiligheidsnorm van toepassing is die (sinds vele jaren) wordt gebruikt voor de paspoorten en de verblijfstitels voor onderdanen in derde landen en dat de toegang geschiedt via beveiligde verbindingen (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3256/003, 36).

Ter zake is de minister zelfs niet één geval van misbruik bekend. Het wordt door verzoeksters niet weerlegd.

12. In ieder geval moeten, overeenkomstig artikel 27 van de wet van 25 november 2018, de gegevens na een periode van drie maanden worden vernietigd en verwijderd.

13. Dat de vingerafdrukken in de elektronische identiteitskaart levenslang zullen worden opgeslagen, is onjuist. De geldigheidsduur van een elektronische identiteitskaart blijft in beginsel maximum tien jaar geldig vanaf de datum van aanvraag, waarna ze wordt vernietigd. “Er dient genoteerd te worden”,

aldus het verslag bij de Koning voorafgaand aan het bestreden koninklijk besluit, “dat hiervoor een gewone schaar volstaat”.

14. Uit wat voorafgaat, wordt geconcludeerd dat aan de veiligheidsrisico's, zoals ze in het verzoekschrift worden aangevoerd en beargumenteerd, geen zodanig gewicht kan worden toegekend dat ze de zaak doen voorkomen als te dringend voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

15. De uiteenzetting van verzoeksters dat het bestreden koninklijk besluit een inmenging in het privéleven van minderjarigen inhoudt die verder gaat dan nodig en waarvoor minder verregaande alternatieven bestaan, betreft wezenlijk de schorsingsvoorwaarde van een ernstig middel.

De voorwaarde van de spoedeisendheid, namelijk de voorwaarde of de eventueel onwettige beslissing een zodanig urgente toestand doet ontstaan dat verzoeksters niet zonder schorsing de uitspraak in hun annulatieberoep kunnen afwachten, is van de voorwaarde van een ernstig middel te onderscheiden en laat zich er niet zonder meer toe herleiden. Verzoeksters blijven er dan ook toe gehouden om, naast het aanvoeren van een ernstig middel, aan de hand van toereikende gegevens tevens het bestaan van een urgentie inzichtelijk en aannemelijk te maken.

16. Met hun verwijzing naar de beroepen tegen de wet van 25 november 2018 bij het Grondwettelijk Hof en hun klacht dat tot het afnemen en bewaren van de vingerafdrukken van minderjarigen zou worden overgegaan vooraleer het Grondwettelijk Hof zich heeft kunnen uitspreken, vestigen verzoeksters vooral de aandacht op hun eigen houding.

Een groot deel van de wettigheidsbezwaren die verzoeksters tegen het bestreden koninklijk besluit doen gelden, heeft betrekking op de wet van

25 november 2018 en moet volgens hen zo nodig aanleiding geven tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof. Als reeds gezien heeft tweede verzoekster bij het Grondwettelijk Hof weliswaar een vernietigingsberoep ingesteld tegen die wet, maar zónder er – om reden van een eventueel moeilijk te herstellen ernstig nadeel – tevens de schorsing van te vragen. Dit doet niet blijken van het gevoel dat een dringend optreden nodig is.

Van eenzelfde gebrek aan “*sense of urgency*” getuigt ook het feit dat verzoeksters pas op 18 februari 2020, zijnde de zestigste dag na de bekendmaking van het bestreden koninklijk besluit, ertoe zijn overgegaan de nietigverklaring en schorsing ervan te vorderen, ofschoon het koninklijk besluit op 30 december 2019 in werking trad en verzoeksters zelf erop attenderen dat reeds op 14 januari 2020 de testfase begon om in 25 gemeenten elektronische identiteitskaarten met vingerafdrukken uit te reiken.

Een en ander wijst uit dat de houding van verzoeksters eerder een contra-indicatie vormt voor de beweerde spoedeisendheid, dan dat ze ermee spoort.

17. Dat er reden is om, zoals in het arrest van de Raad van State nr. 244.190 van 4 april 2019, ook in de voorliggende zaak aan te nemen dat het instellen van gerechtelijke procedures tegen individuele besluiten die op grond van het bestreden koninklijk besluit zijn genomen niet het nadeel zou kunnen voorkomen dat een kwetsbare groep als die van de minderjarigen lijdt, wordt niet bijgevalen.

In de zaak die tot het arrest nr. 244.190 leidde, was er sprake van gevolgen die speciaal schadelijk zijn voor de fysieke en psychische integriteit van kinderen, door de luchtverontreiniging en de geluidsoverlast waaraan zij onderworpen worden en door hun opsluiting, hoe kort ook, en van welke negatieve

impact door de verwerende partij niet genoegzaam werd betwist dat families met minderjarige kinderen hem al effectief hadden moeten ondergaan.

Een vergelijkbare reële, directe en concrete weerslag ten gevolge van het bestreden koninklijk besluit van 10 december 2019 is te dezen niet gebleken. De huidige zaak doet zich geenszins even acuut voor als die waarover het arrest nr. 244.190 uitspraak doet.

18. Samenvattend, kunnen verzoeksters er niet van overtuigen dat voldaan is aan de cumulatieve schorsingsvoorwaarde van de spoedeisendheid.

Die vaststelling volstaat om de vordering in haar geheel te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien juni tweeduizend twintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust