



## Advies COC-DPA n° 009/2018 van 12 december 2018

**Betreft : advies betreffende het voorontwerp van wet betreffende het politie informatiebeheer en tot wijziging van de wet op het politieambt en de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus**

Het Controleorgaan op de politie informatie (hierna “COC” ofwel “Controleorgaan”).

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (BS, 5 september 2018, hierna afgekort als “GBW”), inzonderheid het artikel 71 en titel VII.

Gelet op de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (hierna afgekort “WPA”), inzonderheid 44/6.

Gelet op de aanvraag van de heer Jambon, Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 19 november 2018 op grond van voormelde GBW betreffende een “voorontwerp van wet betreffende het politie informatiebeheer en tot wijziging van de wet op het politieambt en de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus” (hierna afgekort als “het voorontwerp”).

Gelet op het verslag van de heer Frank Schuermans, lid-raadsheer in het Controleorgaan.

Brengt op 12 december 2018 het volgend advies uit :

### **I. Voorafgaande opmerking nopens de bevoegdheid van het Controleorgaan**

In het licht van, respectievelijk, de toepassing en omzetting van de Verordening 2016/679<sup>1</sup> en de Richtlijn 2016/680<sup>2</sup> heeft de wetgever de taken en opdrachten van het Controleorgaan grondig

<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 of “AVG”).

<sup>2</sup> 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

gewijzigd. Artikel 4, § 2, derde lid, van de organieke wet van 3 december 2017 betreffende de oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit<sup>3</sup> bepaalt dat de competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit voorzien door de Verordening 2016/679 voor de politiediensten in de zin van artikel 2,2°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus<sup>4</sup>, worden uitgeoefend door het Controleorgaan.

Het betekent onder meer dat het Controleorgaan ook bevoegd is wanneer politiediensten persoonsgegevens verwerken die buiten de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie vallen, bijvoorbeeld in het kader van sociaaleconomische doeleinden of human resources verwerkingen.

Het Controleorgaan moet geraadpleegd worden bij de voorbereiding van wetgeving of een regelgevende maatregel die verband houdt met de verwerking van persoonsgegevens door de politiediensten van de geïntegreerde politie (zie artikel 236 §2 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens<sup>5</sup>, artikel 36.4 van de AVG en artikel 28.2 van de Richtlijn politie-justitie). Daarbij heeft het Controleorgaan de opdracht om te onderzoeken of de voorgenomen verwerkingsactiviteit door de politiediensten in overeenstemming is met de bepalingen van Titel 1 (voor de niet operationele verwerkingen) en 2 (voor de operationele verwerkingen) van de GBW<sup>6</sup>.

Wat betreft in het bijzonder de verwerkingsactiviteiten in kader van de opdrachten van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie brengt het Controleorgaan advies uit, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de regering of van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van een bestuurlijke of gerechtelijke overheid of van een politiedienst inzake iedere aangelegenheid die betrekking heeft op het politionele informatiebeheer zoals geregeld in afdeling 12 van hoofdstuk 4 van de wet op het politieambt<sup>7</sup>.

Het Controleorgaan is daarenboven, ten aanzien van de politiediensten, de Algemene Inspectie van de federale politie en lokale politie zoals bedoeld in de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en de Passagiersinformatie-eenheid bedoeld in hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 tevens belast met het toezicht op de toepassing van Titel 2 van de GBW, de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de artikel 44/1 tot 44/11/13 van de wet op het politieambt<sup>8</sup> en elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend.<sup>9</sup>

## II. Voorwerp van de aanvraag

1. Het voorontwerp heeft als doelstelling de regels rond het beheer van persoonsgegevens en van informatie door de politiediensten aan het vernieuwde Europese en nationale juridisch kader met betrekking tot gegevensbescherming aan te passen. Uiteraard gaat het dan om de AVG, de Richtlijn politie-Justitie 2016/680, de GBW en de GBA-Wet. Titel 2 GBW stelt het algemeen kader vast. Het

---

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 (hierna "Richtlijn politie-justitie").

<sup>3</sup> Hierna afgekort als "GBA-Wet".

<sup>4</sup> Hierna afgekort als WGP.

<sup>5</sup> Hierna afgekort als GBW.

<sup>6</sup> Artikel 59 § 1, 2°, tweede lid, GBW.

<sup>7</sup> Artikel 236 § 1, GBW

<sup>8</sup> Hierna afgekort als WPA.

<sup>9</sup> Artikel 236 § 3, GBW.

voorontwerp heeft de ambitie dit algemene kader verder en in concreto te specificeren in de bestaande operationele en statutaire wetgeving betreffende de geïntegreerde politie. Er dient, aldus de memorie van toelichting, te worden voorzien *“in een hoge mate van zowel bescherming als beveiliging van de persoonsgegevens en de verwerking hiervan. In het bijzonder dienen verwerkingsverantwoordelijken en functionarissen van gegevensbescherming te worden aangeduid, categorieën van gegevens te worden omschreven en een wettelijk kader tot stand te worden gebracht, met name door voorafgaande adviezen in te winnen, door een register van deze verwerkingen aan de toezichthoudende autoriteit ter beschikking te stellen en door logbestanden van de verwerkingen bij te houden”*.

### III. Onderzoek van het Ontwerp

3. Het Controleorgaan volgt in dit advies de chronologie van het voorontwerp maar gaat niet in op de louter technische aanpassingen. Deze technische aanpassingen hebben onder meer te maken met het nieuw juridisch kader van het Controleorgaan voorzien in artikel 71 en Titel VII van de GBW.

Opgemerkt dient wel dat niet in alle artikelen van de WPA de *“Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levensfeer”* vervangen wordt door het Controleorgaan of *“de bevoegde toezichthoudende autoriteit”* (vb. artikel 44/11/3bis §4 en §8, 44/11/3ter §2, 2<sup>e</sup> lid en §3, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lid WPA). Het Controleorgaan verzoekt dat te doen. In de aanhef van het voorontwerp verzoekt het Controleorgaan te verwijzen naar haar huidig advies.

In het algemeen dient de steller van het ontwerp de Nederlandstalige versie van het ontwerp te herbekijken en te corrigeren. Het is duidelijk dat de originele tekst in het Frans werd ontworpen.

#### III.1. Wijzigingen aan de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt

4. Het eerste lid van het ontworpen artikel 44/1 §2 (artikel 4 voorontwerp) heeft weinig meerwaarde gezien de leden 2 en 4. Het maakt in wezen dubbel gebruik uit. Minstens dienen de woorden *“voornaamste doeleinde”* best te worden vervangen door, bijvoorbeeld, *“voor zover de verwerking van de in artikel 34 van de dezelfde wet bedoelde persoonsgegevens niet wordt beoogd”*. Ook een *“voornaamste”* doeleinde blijft immers een doeleinde. Ofwel is het een doeleinde, ofwel is het geen doeleinde. Maar, het valt inderdaad absoluut niet uit te sluiten dat deze gegevens *indirect* worden verwerkt. Het is daarom aangewezen in de memorie toe te lichten dat het een verwerking betreft die op zichzelf niet wordt beoogd, maar enkel element zijn bij de gegevensverzameling in het kader van hun de operationele politie opdrachten (bijvoorbeeld wat de gerechtelijke politiefunctie betreft: gezondheidsgegevens bij een verkeersongeval; slagen en verwonden waarbij het motief mogelijks de geaardheid of afkomst van het slachtoffer is; bijvoorbeeld wat de bestuurlijke politiefunctie betreft: een lijst van groeperingen die de openbare orde verstoren zoals een groepering die uit salafisten bestaat die bekend staan voor hun aversie tegen de democratische waarden).

Het ontworpen artikel 44/1 §2 introduceert het begrip *“gevoelige gegevens”*. Het lijkt niet aangewezen dit begrip, dat weliswaar courant op het terrein wordt gebruikt, maar voor het overige in geen enkele regelgevende tekst wordt gedefinieerd, hier te gebruiken zonder het te definiëren. Noch in de AVG, noch in de richtlijn politie-justitie, noch in de GBW wordt dit begrip gebruikt. Het Controleorgaan adviseert derhalve het begrip te vermijden in het corpus zelf van het ontwerp, maar heeft er geen bezwaar tegen dat het wordt gedeut in de toelichting. De correcte juridische term zijn de woorden *“bijzondere categorieën van persoonsgegevens”*.

5. In het tweede lid van het ontworpen artikel 44/1 §2 adviseert het Controleorgaan, tussen de woorden “*ter aanvulling*” en het woord “*van*”, de woorden “*en ondersteuning*” te voegen zodat de zin zou worden: “*De persoonsgegevens waaruit de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, het lidmaatschap van een vakvereniging blijken evenals de gegevens betreffende het seksueel gedrag of seksuele geaardheid van een natuurlijke persoon, worden verwerkt ter aanvulling en/of ondersteuning van de andere categorieën van gegevens zoals bedoeld in artikel 44/5*”. Deze gegevens zullen inderdaad in het dagdagelijks politiewerk meestal eerder ondersteunend zijn naar bijvoorbeeld bewijsvoering in het kader van de opdrachten van gerechtelijke politie. Een zelfde opmerking geldt voor het 3<sup>e</sup> lid waarbij het handelt over de biometrische gegevens en het 4<sup>e</sup> lid waarbij het handelt over de gezondheidsgegevens (zie ook opmerking onder randnummer 4).

6. In het 4<sup>e</sup> lid worden de mogelijkheden voor de politiediensten om gezondheidsgegevens te verwerken, naast het aanvullend (en ondersteunend, cf. randnummer 5) karakter van de verwerking, verder vernauwd door de zinsnede “*en enkel met het oog op het begrijpen van de omstandigheden waarin de betrokken persoon zich bevindt, evenals het garanderen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid van elke persoon die mogelijk in contact zou komen met de betrokken personen in het raam van politionele interventie*”. De steller van het ontwerp dient zich te beraden of hiermee alle in de praktijk courante verwerkingen van gezondheidsgegevens door de politie gedekt zijn. Het laatste zinsdeel (“*het garanderen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid van elke persoon die mogelijk in contact zou komen met de betrokken personen in het raam van politionele interventie*”) behoeft geen verdere verduidelijking, maar beoogt een specifiek toepassingsgeval en beoogt de bescherming van derden (al dan niet personeel van de politiediensten). Het eerste zinsdeel (“*met het oog op het begrijpen van de omstandigheden waarin de betrokken persoon zich bevindt*”) is daarentegen voor interpretatie vatbaar. Zo is het duidelijk dat de politie gezondheidsgegevens moet kunnen verwerken in het kader van de vaststelling van allerlei misdrijven tegen de orde der familie en openbare zedelijkheid (Boek II, Titel VII Sw.), zowel van een verdachte als van een slachtoffer. Het gaat dan niet zozeer om “*de omstandigheden waarin de betrokken persoon zich bevindt*” maar eenvoudigweg bijvoorbeeld om zijn of haar gezondheidstoestand (drager van een ziekte, hartpatiënt, historiek van psychiatrische problemen, enz ...). Het Controleorgaan beoordeelt de gebruikte bewoordingen in dat opzicht dan ook als dubbelzinnig (het lijkt eerder te gaan om externe omstandigheden) met alle gevolgen van dien op de regelmatigheid van de verdere politionele opsporings – of onderzoekshandelingen, of meer algemeen, de procedurele regelmatigheid. Het lijkt verkieselijk discussies op dat vlak uit te sluiten zodat het de steller van het ontwerp toe komt hierin duidelijkheid te scheppen. Die duidelijkheid kan er in bestaan eenvoudigweg te verwijzen naar de noodzakelijkheid om gezondheidsgegevens te verwerken voor de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie en de bescherming van de gezondheid van derden.

7. Artikel 44/3 (artikel 6 voorontwerp) wordt aangepast teneinde de functie van consulent voor de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te vervangen door die van de “Data Protection Officer” (DPO) of functionaris voor de gegevensbescherming en moet in combinatie gelezen worden met het ontworpen artikel 144 van de Wet op de Geïntegreerde Politie van 7 december 1998 (hierna afgekort “WGP”). Het Controleorgaan heeft daar geen verdere opmerkingen over vermits één en ander conform het nieuwe gegevensbeschermingskader is.

8. Artikel 44/4 WPA wordt volledig vervangen (artikel 7 voorontwerp).

Het COC verwelkomt de duidelijke aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke voor de drie soorten gegevensbanken daarin vermeld (te weten de ANG, de basisgegevensbanken en de bijzondere gegevensbanken). Het Controleorgaan wijst evenwel op de aanduiding van de “bevoegde overheden” in artikel 26, 7° GBW, met name “*de politiediensten in de zin van artikel 2, 2°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus*”. De beide voogdijministers dragen wel de (politieke) eindverantwoordelijkheid, maar de politiediensten dienen op grond van artikel 26, 7° GBW juncto artikel 2, 2°, WGP, indien al niet als (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke gezien te worden, dan toch minstens als operationele verwerkingsverantwoordelijke te worden aangeduid. Zij hebben immers de feitelijke invloed op de verwerking en bepalen in de feiten minstens mee de middelen die worden ingezet de beoogde doelen. Er kan ter inspiratie ook gekeken worden naar de voor de gemeenschappelijke gegevensbanken gebruikte termen “beheerder” en “operationeel verantwoordelijke” naast de eigenlijke verwerkingsverantwoordelijke. Een gelijkaardige constructie draagt de voorkeur van het COC weg voor de ANG en de basisgegevensbanken en zelfs voor de bijzondere gegevensbanken. Teneinde gelijkvormigheid tussen de diverse politionele gegevensbanken te bekomen opteert het COC ervoor de politiezone (voor de lokale politie) en de Minister van Binnenlandse Zaken en/of Justitie (voor de federale politie) aan te duiden als verwerkingsverantwoordelijke. De korpschef, commissaris-generaal, directeur-generaal en directeurs zijn dan de operationeel verantwoordelijke en beheerder. Op die wijze is er een juridische gelijkvormigheid in de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijk, operationeel verantwoordelijke en beheerder over alle politionele en gemeenschappelijke gegevensbanken heen.

De 2<sup>e</sup> paragraaf voorziet voor **alle** in artikel 44/2 vermelde gegevensbanken (te weten de ANG, de basisgegevensbanken, de bijzondere gegevensbanken, de gemeenschappelijke gegevensbanken en de technische gegevensbanken) dat de beide Ministers bij richtlijn – het COC had haar graag zien staan “bij dwingende richtlijn” - de maatregelen vastleggen inzake beheer en veiligheid, alsmede dat voor elke verwerking in voormelde gegevensbanken logbestanden worden aangemaakt voor de meest essentiële bewerkingen. Het is vooreerst niet aangewezen in het 3<sup>e</sup> lid van §2 het huidige artikel 56 GBW te parafaseren/kopiëren; een eenvoudige verwijzing naar artikel 56 GBW volstaat.

Die logbestanden moeten vervolgens in staat zijn de informatie te genereren voorzien door het overbodige ontworpen 3<sup>e</sup> lid van §2 wat het COC verwelkomt nu dit op dit ogenblik niet met dergelijk detail mogelijk is. Het betreft dus een ambitieuze doelstelling die ook zal moeten waar gemaakt worden en waar de verwerkingsverantwoordelijken zullen kunnen op aangesproken worden. Zo bijvoorbeeld is het vermelden van een beweegreden van een verwerking (bv. in de ANG) tot op heden nog geen verplichting waaraan niet kan ontsnapt worden. Op dit ogenblik betreft het een facultatieve mogelijkheid die niet steeds nagekomen wordt, noch belet niets een politieambtenaar een drogreden in te geven. Wat de logbestanden betreft beklemtoont het COC dat het, zoals de toelichting ook stelt, te allen tijde toegang ertoe moet hebben ook al is er een beperkte gebruikerscode voorzien op de informatie.

Ook de ontworpen §3 is nieuw waar het de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie oplegt om, elk binnen het kader van zijn bevoegdheden, bij richtlijn, de toegangsregels voor de leden van de politiediensten tot de gegevensbanken bedoeld in artikel 44/2, §1 en §3 vast te leggen. De omzendbrief MFO 3, die al zeer lang hopeloos achterhaald is en ook niet werd aangepast aan de ingrijpende wijzigingen van het juridisch kader inzake informatiehuishouding aangebracht door de Wet van 2014<sup>10</sup> vraagt met dit voorontwerp een nog veel dringender update waarbij ook dit aspect

<sup>10</sup> Wet van 18 maart 2014 betreffende het politionele informatiebeheer en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levensfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van strafvordering.

van de toegangsregels zullen moeten in opgenomen worden. Ook daarop zullen de verwerkingsverantwoordelijken kunnen aangesproken worden.

In de toelichting wordt uitgebreid gemotiveerd waarom koppelingen tussen diverse politionele en andere databestanden of delen ervan noodzakelijk zijn in haar commentaar op het ontwerpen §3bis van artikel 44/4 dat een parafrasering is van de huidige §3. Het COC begrijpt ten volle de gevoerde redenering maar dringt erop aan dat de voogdijministers dan ook daadwerkelijk deze bevoegdheid uitoefenen door richtlijnen te nemen en niet toe te laten dat er op het terrein koppelingen gebeuren die niet omkadert zijn door dergelijke richtlijnen wat actueel het geval is. Het meest evidente voorbeeld betreft de INFOTHEEK-toepassing waarin de basisgegevensbanken van tientallen politiezones met elkaar gekoppeld zijn zonder het bestaan van dergelijke richtlijnen. Dat is in casu des te problematischer vermits het in voormelde basisgegevensbanken nog zeer veel gaat over niet gevalideerde informatie. De operationele noodzaak om in bepaalde gevallen ook over niet gevalideerde informatie te beschikken ligt voor de hand, maar de noodzaak aan dwingende regels rond toegang en gebruik van deze niet gevalideerde gegevens zijn dan des te meer noodzakelijk. Ter zake verwijst het COC naar het toezichtsonderzoek 2016/1 dat het heeft gevoerd.

De voorbeelden die in de toelichting worden gegeven gaan nog veel verder en passen in het "I-police" concept waarbij een politieambtenaar op het terrein op zijn tablet of smartphone toegang krijgt tot een schare aan informatie en databestanden. Daarbij zal onvermijdelijk ook nog niet geëvalueerde en/of gevalideerde informatie zitten die, zoals de toelichting terecht stelt, *"bijzonder belangrijk is bij controles die een impact kunnen hebben op de rechten en vrijheden van personen"*. Dat zal allemaal goed omkaderd moeten worden via de aangekondigde richtlijnen. Middelwijd werden, wat INFOTHEEK betreft bijvoorbeeld, wel enkele intern politionele afspraken gemaakt maar dat is ruimschoots onvoldoende. Ook de applicatie FOCUS die onder meer door de Antwerpse politie wordt gebruikt en waarbij de politie-inspecteur op het terrein allerhande informatie uit verschillende databanken rechtstreeks op zijn tablet/smartphone kan opvragen is, hoewel operationeel niet kan getwijfeld worden aan de meerwaarde, actueel juridisch problematisch. Het volstaat dus niet in een wetgeving een delegatie aan de voogdijministers te geven; zij moet dan ook in de praktijk worden **uitgevoerd**, wat nog meer het geval is gelet op het ontworpen 2<sup>e</sup> lid van §3bis. Sedert 2014 moet vastgesteld worden dat men het op dat vlak al te vaak laat afweten.

Het COC wenst de voogdijministers dan ook op te roepen eindelijk werk te maken van voormelde richtlijnen die, nog veel meer dan voorheen, in detail een hele reeks elementen zullen moeten omvatten zoals treffend omschreven in de ontworpen §§ 3, 3bis en 3ter van artikel 44/4 en de toelichting erbij.

Wat tot slot het ontworpen artikel 44/4 § 3, 3bis en 3ter WPA betreft formuleert het Controleorgaan een uitdrukkelijk voorbehoud omtrent de vraag of het voorontwerp wel een (afdoende) wettelijke grondslag biedt voor het invoeren van het toekomstig "I-police concept", wat in de toelichting (p. 14) ten onrechte al te vlotjes wordt aangenomen. Het is op heden nog niet voldoende duidelijk wat voormeld concept nu al dan niet precies (in de realiteit) zal inhouden, waardoor hic et nunc het COC de verenigbaarheid ervan met de WPA, de GBW en de AVG onvoldoende kan inschatten.

9. In artikel 44/5 wordt een 7<sup>e</sup> categorie van persoonsgegevens die voor doeleinden van bestuurlijke politie verwerkt kunnen worden toegevoegd, met name *"de gegevens betreffende personen die het voorwerp uitmaken van een bestuurlijke maatregel genomen door een bevoegde bestuurlijke overheid en dewelke de politiediensten krachtens de wet moeten opvolgen"*. De doelstellingen van de opname van deze nieuwe categorie in de ANG en de basisgegevensbanken wordt uitvoering geduid in de toelichting.

Het begrip “bestuurlijke maatregel” wordt niet gedefinieerd in de WPA (zie de definities onder artikel 3<sup>11</sup>). Wel wordt het begrip gebruikt in artikel 30 WPA (i.v.m. de bestuurlijke inbeslagname, waar het begrip evenwel duidelijk wordt gehanteerd in zijn enge betekenis van (bestuurlijke) politiemaatregel genomen door een politieambtenaar). Belangrijker lijkt het gebruik in artikel 44/9 (m.b.t. de archivering van de gegevens van de ANG) waar wordt gesproken over “een maatregel op basis van een beslissing van een bevoegde bestuurlijke of gerechtelijke overheid” (cf. art. 44/9 §1, 2<sup>e</sup> lid, a) en §2, 4<sup>e</sup> lid, 1<sup>e</sup> streepje en 7<sup>e</sup> lid, 1<sup>e</sup> streepje), maar waar er moet van uitgegaan worden dat de wetgever het hier heeft over een maatregel genomen door een (bestuurlijke) politieoverheid in de zin van artikel 3, 2<sup>o</sup> WPA.

De toelichting maakt evenwel duidelijk dat men hier een nog ruimere categorie van beslissingen viseert maar het blijft enigszins vaag vermits er op niet exhaustieve wijze enkele voorbeelden worden gegeven in de toelichting. Een aantal van die voorbeelden zijn bovendien geen bestuurlijke maatregel maar een zuiver bestuurlijke sanctie waarvan trouwens ook in de toelichting een concreet voorbeeld wordt gegeven (met name de sancties voorzien in de GAS-wet van 24 juni 2013). Het is cruciaal dat het in de wet **duidelijk** is welke maatregelen en sancties van welke overheden in de ANG en basisgegevensbanken kunnen gevat worden. In die zin stelt het COC voor klaarheid te scheppen en het ten 7<sup>o</sup> aan te vullen met het woord “sanctie” en lichtjes te herformuleren zodat het wordt: “de gegevens betreffende personen die het voorwerp uitmaken van een bestuurlijke maatregel of bestuurlijke sanctie genomen door een bevoegde bestuurlijke overheid en waarop de politiediensten door of krachtens de wet toezicht moeten uitoefenen of de handhaving waarborgen”. Het is dan duidelijk dat het niet alleen gaat om beslissingen genomen door een bestuurlijke politieoverheid (burgemeester, gouverneur, Minister van Binnenlandse Zaken) maar door eender welk bestuur gaat dat een maatregel of een sanctie kan nemen waarvan het toezicht op de naleving of de handhaving, door of krachtens de wet, tot de opdrachten van de politie behoort.

De overige wijzigingen aan artikel 44/5 leiden niet tot specifieke opmerkingen.

**10.** Aan artikel 44/9 met betrekking tot de archivering en wissing van de gegevens in de ANG worden enkele wijzigingen aangebracht (in het politiejargon dikwijls aangeduid als “ventilering”). Er wordt voorzien dat de nieuwe categorie van bestuurlijke maatregelen (en sancties, cf. hoger) worden geventileerd na ten laatste 3 jaar. Dit is, in tegenstelling tot wat de toelichting vermeld, geen louter “technische aanpassing”. Het COC neemt akte van de keuze voor de kortste termijn van 3 jaar die inderdaad een maximale termijn is. Het komt aan de steller van het ontwerp toe te beoordelen of de ventilering na 3 jaar in alle gevallen overeenstemt met de duur van de maatregel. Het COC heeft geen zicht op alle bestaande potentiële maatregelen waarop de politie toezicht dient te houden maar stelt wel vast dat de meest voorkomende een kortere looptijd dan 3 jaar hebben (sluiting instelling, schorsing uitbatingsvergunning, plaatsverbod, ...). Maar, dat is niet altijd het geval. Zo moet er vastgesteld worden dat de authentieke bron van de administratieve stadionverboden (voetbalwet) die zich bevindt bij de FOD Binnenlandse zaken een bewaartermijn voorziet van 5 jaar<sup>12</sup>vermits een (administratief) stadionverbod als sanctie tot maximaal vijf jaar kan opgelegd worden.

In de praktijk stelt het COC hoe dan ook vast dat, behoudens bij punctuele aanpassingen naar aanleiding van bv. een verzoek tot onrechtstreekse toegang, de in artikel 44/9 gehanteerde

<sup>11</sup> Het begrip “politiemaatregel” wordt wel gedefinieerd maar is duidelijk enger dan het begrip bestuurlijke maatregel. Een politiematregel moet uitgaan van een overheid van bestuurlijke of gerechtelijke politie wat niet noodzakelijk het geval is bij een bestuurlijke maatregel die bv. kan uitgaan van een gewone administratie.

<sup>12</sup> Artikel 1 §4 van het KB van 7 december 1999 houdende de oprichting van een bestand van stadionverboden.

maximale ventilatietermijnen wel degelijk worden uitgeput. Gelet op de massa gegevens is de verplichting voor de verwerkingsverantwoordelijke (in casu, de diensten van de geïntegreerde politie) te archiveren van zodra de gegevens ontoereikend, niet ter zake dienend of overmatig van aard zijn geworden, in de praktijk kennelijk volstrekt onhaalbaar.

In de praktijk blijkt bovendien dat de ventileringsregels die reeds sedert 2014 van toepassing zijn, slechts zeer recent en dan nog maar zeer gedeeltelijk worden toegepast, wat toch wel een majeur probleem is waarop het Controleorgaan al herhaaldelijk heeft gewezen. Slechts op 20 november 2018 werden de persoonsgegevens van bestuurlijke politie op systematische wijze en zoals voorzien door artikel 44/9 WPA geventileerd. Dit was, voor zover het Controleorgaan kan beoordelen, een "one-shot operatie". De persoonsgegevens van gerechtelijke politie worden nog steeds niet geventileerd, laat staan op systematische wijze. De geautomatiseerde toepassing hiervan zou slechts medio 2019 klaar zijn, al dan niet als "one-shot". Het hoeft geen betoog dat één en ander, des te meer sedert de inwerkingtreding van het nieuwe gegevensbeschermingskader, steeds problematischer wordt. Het Controleorgaan zal dan ook nog een gedoogperiode toestaan tot medio 2019 maar zal nadien zo nodig gebruik maken van haar administratieve sanctiemogelijkheden en corrigerende bevoegdheden. Het mag immers duidelijk zijn dat het niet toepassen van de ventilatieregels op zeer gespannen voet staat met onder meer de artikelen 28, 1°, 2°, 3° en 4°, 29 §5 en 30, 1° lid GBW (en de corresponderende artikelen 4 en 5 van de richtlijn politie-justitie). Het is hier niet de plaats om diep op de problematiek in te gaan, wat het Controleorgaan wel zal doen in een specifiek thematisch onderzoek naar de toepassing van de ventileringsregels door de diensten van de geïntegreerde politie.

Eén van de voornaamste redenen echter waarom de politie en haar voorgedijoverheden sedert 2014 tot op heden in gebreke is gebleven een fundamenteel principe van het gegevensbeschermingsrecht te eerbiedigen heeft vooral te maken met de complexiteit van de ventilatieregels in de WPA. Het COC heeft daaromtrent de federale politie reeds een tweetal jaar geleden aangeschreven met de vraag een vereenvoudiging van het systeem te overwegen waarop echter negatief werd geantwoord. Het is nochtans duidelijk dat hoe complexer een regeling, hoe problematischer de eerbiediging ervan is en dus hoe nefaster voor de privacy. Gelet op het noodzakelijke geautomatiseerde karakter van de ventilering van de miljoenen gegevens is het belangrijk een niet al te complex systeem van termijnen te hebben. Het door het Controleorgaan voorspelde resultaat van de huidige situatie, met name dat de wettelijke regels dan maar niet toegepast worden, heeft zich dus ook bewaarheid sinds 2014 tot op heden. Bij deze doet het COC dan ook een hernieuwde oproep om de wettelijk voorziene ventilatieregels te vereenvoudigen. Dat is perfect in lijn met het (oude en nieuwe) gegevensbeschermingskader en doet allerm minst afbreuk aan de privacy, wel integendeel. Recent nog heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest 29/2018, met betrekking tot de bewaartermijn van verbruiksgegevens van water, elektriciteit en gas die in het kader van de strijd tegen de sociale domiciliefraude vanuit de nutsbedrijven of distributienetbeheerders naar de overheid worden gepusht als volgt geoordeeld: "*Rekening houdend met het feit dat de wetgever niet voor alle specifieke gevallen in afzonderlijke en precieze regels kan voorzien, vermocht hij de vereisten inzake de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze te regelen. Uit het voorgaande volgt dat de wetgever de essentiële elementen inzake de duur van de bewaring heeft geregeld*" (overweging B.23).

Overigens stelt het Controleorgaan zich de vraag of het hele systeem van archivering zoals voorzien in de WPA wel nog compatibel is met het artikel 30 GBW dat in zijn 1° lid stelt dat, na verloop van de bewaringstermijn, de gegevens worden gewist. Een algemene en niet doelgerichte archivering van alle gegevens lijkt hiermee tegenstrijdig. Weliswaar voorziet het 2° lid van artikel 30 GBW de mogelijkheid dat de wet kan voorzien dat, na afloop van een eerste bewaartermijn, een analyse moet



worden uitgevoerd op basis van verschillende noodzakelijkheids- en proportionaliteitscriteria om te bepalen of het nodig is dat de gegevens bewaard blijven, en in voorkomend geval, de nieuwe bewaartermijn, maar de vaststelling is dan wel dat in de WPA niets te lezen valt omtrent dergelijke “*verschillende noodzakelijkheids- en proportionaliteitscriteria*”, noch worden die in de praktijk toegepast, voor zover ze al zouden bestaan. In beginsel worden immers **alle** persoonsgegevens en informatie gearchiveerd zonder enige noodzakelijkheids – of proportionaliteitstoets. De GBW is in deze de omzetting van onder meer de artikelen 4 en 5 van de Richtlijn politie-justitie die het op zijn beurt heeft over een **periodieke evaluatie** van opslag van de gegevens, waarmee ook een systeem van geautomatiseerde archivering van alle gegevens na verloop van een vaste termijn van bewaring op gespannen voet staat. Het komt aan de steller van het ontwerp toe hierin klaarheid te scheppen.

**11.** In het ontworpen artikel 44/11/2 (artikel 13 voorontwerp) wordt in de 2<sup>e</sup> paragraaf het huidige 1<sup>e</sup> lid geschrapt dat stelt dat “*de persoonsgegevens en informatie die worden verwerkt in de basisgegevensbanken zijn, met uitzondering van de persoonsgegevens en informatie die betrekking hebben op het beheer van onderzoeken, slechts beschikbaar en rechtstreeks raadpleegbaar door de politiediensten die ze geregistreerd hebben of de politiediensten die ze, wegens hun wettelijke opdrachten, moeten coördineren*”. Daarmee wil de steller van het ontwerp de huidige, vanuit legistisch standpunt problematische, praktijk van koppeling van de basisgegevensbanken ISLP van verschillende lokale politiezones aan elkaar (cf. hoger het onderzoek INFOTHEEK van het COC) uit de wettelijke schemerzone halen. Het COC heeft daar zelf voor gepleit in zijn controleonderzoek nu de operationele meerwaarde van dergelijke koppelingen onbetwistbaar is, maar anderzijds ook grotere gevaren stelt op het vlak van privacy en gegevensbescherming, nu voormelde toepassing een typevoorbeeld is van gevallen waarin de politie met niet gevalideerde informatie zal werken en mogelijks ook bepaalde politionele handelingen zal stellen met al dan niet uitvoering van dwang of geweld. Vandaar de noodzaak om in die gevallen de nodige grendels en zekerheden in te bouwen waarop hoger werd gewezen (cf. randnummer 8).

**12.** In artikel 44/11/3 WPA dat de bijzondere gegevensbanken regelt (artikel 14 voorontwerp) wordt de eerste paragraaf vervangen en wordt vooral aangegeven welke categorieën van gegevens er kunnen in opgenomen worden. Het Controleorgaan, nadat het sedert 31 maart 2017 advies heeft verleend over zo’n 800 bijzondere gegevensbanken, pleit ervoor de woorden “*in uitzonderlijke omstandigheden*” als voorwaarde voor het aanmaken van een bijzondere gegevensbank te schrappen.

Vooreerst weet niemand juist, en al zeker de politie niet, wat moet verstaan worden onder “*uitzonderlijke omstandigheden*”. Het Controleorgaan heeft bij de aangifte van tientallen van bijzondere gegevensbanken al evenzeer geworsteld met deze notie temeer heel wat aangiften helemaal niets “*uitzonderlijks*” bleken te zijn, maar eenvoudigweg onderdeel van de reguliere politiewerking. M.a.w. zeer vele zogenaamde bijzondere gegevensbanken maken deel uit van wat als routineopdrachten en bevoegdheden van een politiedienst kunnen beschouwd worden binnen de normale uitoefening van de taken van bestuurlijke en gerechtelijke politie. Omdat evenwel het aangegeven databestand noch als onderdeel van een basisgegevensbank, noch als onderdeel van de ANG kan worden aanzien werden vele onder hen toch als een bijzondere gegevensbank beschouwd door het Controleorgaan, omdat men anders zou kunnen redeneren dat het bestand gewoonweg geen juridische basis zou hebben vermits de opsomming van de bestaande politionele gegevensbanken een limitatieve opsomming is. Voorbeelden zijn bijzondere gegevensbanken met de gegevens van transmigranten, of personen van wie er aanwijzingen van radicalisering zijn, of een databank met persoonsgegevens gelieerd aan schepen en hun eigenaars, of de databank “*Mercure*” voor het beheer van de gegevens uit een telefonie-onderzoek, of een databank van personen die in de zone wonen en

ten aanzien waarvan probatievoorwaarden werden uitgesproken, een databank voor het RIR<sup>13</sup>-management (management van zachte informatie), een databank met de onmiddellijk ingetrokken rijbewijzen, een databank met personen onder elektronisch toezicht, de databank “infocop” wat eerder een briefingtool is met allerhande operationele informatie, een databank “aandachtvestiging” met als doelstelling het aansturen van de interventie – en actieploegen dat een overzicht van personen, plaatsen en voertuigen bevat die de bijzondere aandacht moeten genieten van de ploegen, een databank met de onder toezicht geplaatste minderjarigen, enz ... Zo zijn er tientallen voorbeelden te geven. Al deze databanken zijn noodzakelijk voor de courante en reguliere uitoefening van de politieopdrachten en bevatten derhalve niet echt “*uitzonderlijke omstandigheden*”.

Om het concept van “*bijzondere*” gegevensbank niet te devalueren heeft het Controleorgaan niettemin ook talrijke keren geoordeeld dat het niet om een bijzondere gegevensbank ging maar dat de politie ze niettemin toch moet kunnen aanhouden, omdat ze nu eenmaal nodig zijn voor haar werking (hoewel, zoals gezegd, er dus kan getwijfeld worden of er een juridische basis voorhanden is voor de politie om een operationele gegevensbank aan te houden, andere dan de in de WPA opgesomde soorten). Het ging dan bijvoorbeeld over een databank van de bestuurlijk aangehouden personen (register van aangehouden personen), een databank van bezoekers aan de politiepost, een register van in beslag genomen voorwerpen, een databank met de overtredingen begaan door prioritaire voertuigen, enz ...

Het zou voor iedereen op het terrein een stuk comfortabeler zijn indien de notie “*uitzonderlijke omstandigheden*” zou worden verlaten, minstens worden vervangen door een omschrijving die dichter bij de realiteit staat en beter hanteerbaar is zowel voor de politie als het COC, zoals bijvoorbeeld de notie “*in specifieke omstandigheden kunnen ...*”. De toelichting heeft het trouwens terecht over de “*specificiteit van de bijzondere gegevensbanken*” wat correcter is dan het beweerde uitzonderlijke karakter ervan. Voor het overige blijven de bijzondere behoeften voorzien in §2 van toepassing.

In de gewijzigde paragraaf 3 wordt de voorafgaande aangifte van de bijzondere gegevensbank aan het COC opgeheven met de summiere verantwoording dat “*dit niet in overeenstemming is met het systeem dat opgesteld wordt door de wet gegevensbescherming*”. Nochtans verbiedt noch de richtlijn politiejustitie, noch de titel 2 GBW een systeem van voorafgaandelijk advies te installeren op bepaalde gegevensbanken. Het systeem van de voorafgaande raadpleging van de toezichthoudende autoriteit zoals voorzien in artikel 58 en 59 GBW (met name wanneer een verwerking waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen oplevert gecombineerd met de voorwaarden zoals voorzien in artikel 59 GBW) valt niet gelijk te stellen met het bestaande systeem van de voorafgaande aangifte van de WPA en het daaropvolgend advies van het COC. Hoe dan ook, via de toepassing van artikel 59 §2<sup>14</sup> neemt het COC zich voor zicht op zaken te houden. Voor het Controleorgaan zijn in beginsel **alle** bijzonder gegevensbanken verwerkingen waarvoor een voorafgaande raadpleging nodig is.

Niettemin, in het kader van de administratieve vereenvoudiging ten voordele van de politiediensten en het Controleorgaan (dat ook zelf geen register meer hoeft bij te houden) kan het COC zich vinden in een toegang via het register van de verwerkingen van de politiediensten zoals dat wordt vastgelegd in het nieuwe ontworpen artikel 145 WGP. Het moet dan wel duidelijk zijn dat voormeld register alle gegevens moet bevatten die de actuele aangifte bij het COC wel bevatten, wat op het eerste zicht niet het geval is. Het Controleorgaan heeft een eerste demo vanwege de federale politie van het register

<sup>13</sup> Wat staat voor “Rapport d’Information-Informatierapporten”.

<sup>14</sup> “De bevoegde toezichthoudende autoriteit kan een lijst opstellen van de verwerkingen waarvoor overeenkomstig paragraaf 1 een voorafgaande raadpleging moet plaatsvinden”.

gezien en daaruit bleek reeds duidelijk dat de erin gevatte informatie te summier is om het Controleorgaan toe te laten met kennis van zaken een (eerste) evaluatie te doen (zonder m.a.w. ter plaatste in de databank te moeten gaan kijken).

13. In artikel 44/11/3ter §1 WPA dat een omschrijving bevat van de diensten/organen die een rechtstreekse toegang hebben tot de gemeenschappelijke gegevensbanken ontbreekt op heden die toegang voor zowel het COC als het Vast Comité I. Bij de beheerder van de databank, met name de federale politie, is er enige discussie nopens de vraag of er actueel een juridische basis is voor beide controle-instanties om een rechtstreekse toegang te hebben. Het is met name de federale politie die er zorg moet voor dragen op technisch vlak dat die toegang verleend wordt.

Voor het COC is die rechtsbasis glashelder vermits in §1, 1<sup>e</sup> lid letterlijk sprake is van toegang voor "*het orgaan*" waarmee alleen maar het COC kan zijn bedoeld. Vreemd genoeg echter wordt het Comité I daarin niet vermeld wat kennelijk een vergissing is. Het is hoe dan ook het uitgelezen moment om klaarheid te scheppen en de rechtstreekse toegang uitdrukkelijk te voorzien voor zowel het COC als het Vast Comité I. Dat kan ofwel in dit artikel ofwel kan dat uitdrukkelijk voorzien worden in het ontworpen artikel 44/11/3quinquies/2 WPA. Dat beide controleorganen nood hebben aan dergelijke rechtstreekse toegang kan niet ernstig betwijfeld worden. Een gedegen controle is maar mogelijk indien de toezichthoudende autoriteit dezelfde toegang heeft als de basisdiensten. Zowel de AVG als de Richtlijn politie-justitie voorziet overigens dat de toezichthoudend autoriteit "*effectieve onderzoeksbevoegdheden*" moet hebben. Het COC heeft overigens al een rechtstreekse toegang tot de ANG. De voorkeur van het COC gaat duidelijk uit naar een specifieke uitdrukkelijke bepaling in het ontworpen artikel 44/11/3quinquies/2 WPA waar tussen het 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lid (dat het 3<sup>e</sup> lid zou worden) het volgende lid zou worden ingevoegd: "*op basis van de behoefte om te kennen, zijn alle of een gedeelte van de persoonsgegevens en informatie van de gemeenschappelijke gegevensbanken ten alle tijde rechtstreeks toegankelijk voor het Controleorgaan en het Vast Comité van toezicht op de inlichtingen – en veiligheidsdiensten. De beheerder draagt zorg voor de totstandkoming van voormelde rechtstreekse toegang*".

In dat opzicht is ook het begin van voormeld artikel en met name de zinssnede "*Met eerbied voor de uitoefening van hun respectievelijke bevoegdheden*" niet erg helder. Beide toezichthoudende autoriteiten kunnen hun respectievelijke bevoegdheden (voor het COC opgenomen in de GBW en voor het Comité I opgenomen in de Wet van 18 juli 1991) uitoefenen bij de controle op de gemeenschappelijke gegevensbanken. Dat wordt dan ook best zo geformuleerd: "*De controle op de verwerking van de in de gegevensbanken bedoeld in artikel 44/2, §2 vervatte informatie en persoonsgegevens wordt, in overeenstemming met hun bevoegdheden opgenomen in respectievelijk de wet gegevensbescherming en de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie – en inlichtingendiensten en het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse verzekerd door het Controleorgaan en het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingendiensten zoals bedoeld in artikel 28 van voormelde Wet van 18 juli 1991*".

Voor de volledigheid wenst het Controleorgaan op te merken dat de verwijzingen naar "het Orgaan" in artikel 44/11/3ter §4 en artikel 44/11/3quater kennelijk op een vergissing berust. De verwijzing naar het Controleorgaan dient in deze bepalingen te worden geschrapt. Het Controleorgaan stelt tot slot nog vast dat het actuele artikel 44/11/3quinquies WPA door het ontwerp niet wordt gewijzigd hoewel ook daar, in zijn 2<sup>e</sup> lid nog wordt gerefereerd naar de inmiddels opgeheven Wet Verwerking Persoonsgegevens van 8 december 1992. De steller van het ontwerp zal ook deze bepaling willen aanpassen aan het nieuwe vigerende wetgevend kader.

14. In het ontworpen artikel 44/11/8bis (artikel 21 voorontwerp) dient in de Nederlandstalige versie, zowel in lid 1 als lid 2 de woorden “veiligheidsdiensten” vervangen te worden door de woorden “inlichtingen – en veiligheidsdiensten”. Deze bepaling moet alleszins samen gelezen worden met het gewijzigde ontworpen artikel 44/11/12 (artikel 23 voorontwerp).

Meer fundamenteel stelt het COC vooreerst vast dat er geen evenwaardige wederkerigheid zit in de toegangen die men over en weer wil verlenen aan de databanken van respectievelijk de politiediensten en de inlichtingendiensten. Waar de inlichtingendiensten de meest verregaande vorm van mededeling van politionele informatie zouden bekomen via een rechtstreekse toegang wordt de omgekeerde beweging, nl. een (rechtstreekse) toegang voor de politiediensten tot de databanken van de inlichtingendiensten zeer vaag gelaten en over gelaten aan een “*protocolakkoord*” dat in werking zal treden simultaan aan die van de rechtstreekse toegang tot de ANG ten voordele van de inlichtingendiensten. Ook de verwijzing naar de artikelen 19 en 20 van de Wet Inlichtingen en Veiligheid<sup>15</sup> van 30 november 1998 zegt zeer weinig. Hiermee lijkt het ontwerp meer bescherming/afscherming te willen verlenen aan informatie van de inlichtingendiensten dan aan politionele informatie. Los van het feit dat nergens in de toelichting een verantwoording voor die keuze kan gelezen worden stelt het COC zich daar grote vragen bij. De in de toelichting gepropageerde performantere informatie-uitwisseling, die inderdaad werd aanbevolen door de parlementaire onderzoekscommissie aanslagen, geldt blijkbaar toch vooral in één richting (van politie naar inlichtingendiensten). Overigens maakt het 1<sup>e</sup> lid dubbel gebruik uit met artikel 14 WIV.

De modaliteiten van de mededeling van de gegevens (op te merken valt dat het woord “*gegevens*” ook al veel vager is dan de omgekeerde beweging waarbij “*persoonsgegevens en informatie*” rechtstreeks toegankelijk zou worden voor de inlichtingendiensten) overlaten aan een protocolakkoord staat sowieso op zeer gespannen voet met het legaliteitsbeginsel en artikel 22 van de Grondwet<sup>16</sup>. Vermits

<sup>15</sup> Hierna afgekort “WIV”.

<sup>16</sup> Tal van arresten van het Grondwettelijk Hof geven aan hoe één en ander moet begrepen worden. Ter zake kan opnieuw verwezen worden naar het arrest 29/2018 (Overweging B 13.1 en B 13.2) en alle daarin opgesomde referenties naar rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Europees Hof van Justitie): “*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 wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.*

*Naast de formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet eveneens de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in **duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.***

*Evenzo houdt de vereiste van voorzienbaarheid waaraan de wet moet voldoen om in overeenstemming te zijn met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in dat de formulering ervan voldoende precies is zodat eenieder - desnoods met gepast advies - in de gegeven omstandigheden in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, Rotaru t. Roemenië, § 55; grote kamer, 17 februari 2004, Maestri t. Italië, § 30). De wetgeving moet eenieder een **voldoende indicatie geven over de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder de overheden gebruik mogen maken van maatregelen die raken aan de rechten gewaarborgd door het Verdrag (EHRM, grote kamer, 12 juni 2014, Fernández Martínez t. Spanje, § 117).***

het COC geen idee van die modaliteiten heeft (betreft het ook een rechtstreekse toegang, enkel een bevraging of een wat meer gestructureerde punctuele mededeling?) is het niet bij machte een correcte inschatting te maken van voormelde gegevensstroom naar de politie. Ook de toelichting verschaft op dat punt niet meer duidelijkheid.

Op dit moment hebben de inlichtingendiensten reeds een juridische grondslag voor een rechtstreekse bevraging van de ANG en dit sedert april 2014 maar die wordt in de praktijk, om voor het COC onbekende redenen, niet toegepast. Dat wordt ook, zij het impliciet, erkend in de toelichting waar gesteld wordt dat de uitwisseling van informatie nu *“immers aan de hand van ad hoc-mechanismen via formele tussenpersonen ... of via de contacten die op gezette tijdstippen plaatsvinden tussen onderzoekers ... of naar aanleiding van werkplatforms (zoals onder meer de LTF's en de werkgroepen van het plan R), of via de mechanismen voor technische bijstand, of via informele akkoorden over de systematisch overdracht van bepaalde documenten via e-mail ..., maar ook vaak op vraag van een onderzoeker van de inlichtingendiensten ...”* (p. 31). Het is dus onduidelijk of het bestaande systeem van rechtstreekse bevraging van de ANG via een *“hit no hit”*-functie voor de inlichtingendiensten onvoldoende zou zijn en zo ja waarom dat zo zou zijn. Voor alle duidelijkheid een rechtstreekse bevraging van de ANG laat reeds zeer veel toe. Het laat de inlichtingendiensten, op grond van artikel 44/11/4 §3 WPA, toe om een rechtstreekse toegang te hebben *“tot alle of een gedeelte van de volgende gegevens:*

- a) het bestaan van gegevens over een persoon met toepassing van de artikelen 44/5, § 1, eerste lid, 2° tot 6°, en § 3, 1° tot 9°;*
- b) de door de politie weerhouden kwalificatie betreffende de feiten waarvoor de persoon geregistreerd werd;*
- c) de noodzakelijke gegevens om meer informatie te bekomen vanwege de bevoegde overheid en*
- d) de gegevens met betrekking tot de te nemen maatregelen voor de in punt a) bedoelde personen”,* op grond waarvan dan verder contact kan opgenomen worden door de inlichtingendiensten met de betrokken politiedienst – of ambtenaren om nog meer detailinformatie te bekomen.

Nog vooraleer derhalve duidelijk of minstens aannemelijk wordt gemaakt dat de rechtstreekse bevraging de inlichtingendiensten niet zouden toelaten hun opdrachten naar behoren uit te voeren, noch waarom men kennelijk deze mogelijkheden in de praktijk niet benut, wordt de ANG **volledig** “opengezet” ten voordelen van de inlichtingendiensten door een rechtstreekse bevraging. Deze uitbreiding is, in tegenstelling tot wat de toelichting lijkt de stellen, wel degelijk zeer substantieel en plaats de inlichtingendiensten als uitvoerende organen op dezelfde hoogte als de bestuurlijke en gerechtelijke overheden en onafhankelijke toezichtsorganen. Voor het OCAD lijkt er minder bezwaar voorhanden omdat het OCAD geen inlichtingendienst is met operationele bevoegdheden. Een rechtstreekse bevraging laat de inlichtingendiensten alleszins toe kennis te nemen van alle voorgaande politionele en gerechtelijke antecedenten van een betrokkene, ook degenen die geen enkel uitstaans hebben (vb. loutere zedenzaken, gemeenrechtelijke valsheden, verkeersmisdrijven, gewone fiscale en sociale fraude, enz ...) met de bevoegdheden van de inlichtingendiensten en dit zonder dat er enige filter van toepassing is, wat niet het geval is bij de actueel geldende rechtstreeks bevraging. Het feit

---

*Meer in het bijzonder wanneer het optreden van de overheid een geheim karakter vertoont, dient de wet voldoende waarborgen te bieden tegen willekeurige inmengingen in het recht op eerbiediging van het privéleven, namelijk door de beoordelingsbevoegdheid van de betrokken overheden op voldoende duidelijke wijze af te bakenen, enerzijds, en door te voorzien in procedures die een effectief juridictioneel toezicht toelaten, anderzijds (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, Rotaru t. Roemenië, § 55; 6 juni 2006, Segerstedt-Wiberg t. Zweden, § 76; 4 juli 2006, Lupsa t. Roemenië, § 34)”.*

dat de toegang “beperkt” zou zijn tot bepaalde agenten van de inlichtingendiensten die houder zijn van een machtiging van het niveau zeer geheim doet aan deze vaststelling niets af. De overgrote meerderheid van de leden van de inlichtingendiensten hebben dergelijke machtiging en de mogelijkheden van de rechtstreeks toegang tot de ANG zal voor het overgrote deel van die personeelsleden gelden (zowel de buitendiensten als de analysediensten).

Dit alles is voor het Controleorgaan strijdig met het proportionaliteits – en finaliteitsbeginsel, strijdig met artikel 22 van de GW (al dan niet in combinatie gelezen met artikel 8 EVRM, artikel 17 BUPO-verdrag en de artikelen 7 en 8 van het EU-handvest van de grondrechten) en allerminst van aard het in de toelichting vermelde “*vermoeden van onschuld en het recht op privacy te behouden*”.

Volledigheidshalve benadrukt het COC dat de voorgenomen rechtstreekse toegang voor de inlichtingendiensten wel degelijk beperkt is tot de ANG. In die zin is de passage in toelichting dat de rechtstreekse toegang, “*waaronder deze van de ANG*” misleidend. Voor een goed begrip komt het de steller van het ontwerp overigens toe hierin duidelijkheid te verschaffen. Betreft de voorgenomen rechtstreekse toegang ook nog andere databanken behoudens de ANG en de technische gegevensbanken?

15. De voorgenomen wijzigingen aan artikel 44/11/9 §1 WPA ligt in het verlengde van de wijzigingen voorzien aan de artikelen 44/11/8 en het nieuwe 44/11/8bis WPA.

In de 2<sup>e</sup> paragraaf is dit voorontwerp evenwel de gelegenheid om het arrest 108/2016 van 14 juli 2016 van het Grondwettelijk Hof in de wettekst om te zetten door het woordje “*bindend*” te laten voorafgaan aan het woord “*advies*” zodat de tekst van deze paragraaf zou worden: “§ 2. Na het **bindend** advies van het Controleorgaan kunnen ze eveneens meegedeeld worden aan de Belgische openbare overheden, publieke organen of instellingen of instellingen van openbaar nut die door de wet belast zijn met de toepassing van de strafwet of die wettelijke verplichtingen inzake de openbare veiligheid hebben, wanneer deze ze nodig hebben voor de uitoefening van hun wettelijke opdrachten”. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het voormelde arrest dat omtrent deze bepaling m.b.t. tot de mededeling van persoonsgegevens uit de politionele databanken aan Belgische openbare overheden/organen/instellingen onder meer het volgende heeft gesteld:

*“Ofschoon artikel 44/11/9, § 2, van de wet op het politieambt erin voorziet dat zulk een mededeling pas mogelijk is na advies van het Controleorgaan op de politionele informatie, blijkt uit dat artikel niet of dat advies bindend is of niet. In zoverre het advies niet-bindend zou zijn, zou de bestreden bepaling aanleiding kunnen geven tot mededelingen van persoonsgegevens uit de politionele databanken die, naar het oordeel van dat Controleorgaan, niet in overeenstemming zijn met de bepalingen van de bestreden wet, bijvoorbeeld, omdat de overheid die om de mededeling van de persoonsgegevens verzoekt, die gegevens niet nodig heeft voor de uitoefening van haar wettelijke opdracht en aldus niet doet blijken van een « behoefte om te kennen » (zie de in B.98.4.4 aangehaalde parlementaire voorbereiding). In de voormelde interpretatie, zou artikel 44/11/9, § 2, van de wet op het politieambt een onevenredige inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven veroorzaken.”*

*“Slechts in zoverre het advies van het Controleorgaan wordt beschouwd als bindend voor de overheden die bevoegd zijn om persoonsgegevens uit de politionele databanken mee te delen aan de in artikel 44/11/9, § 2, bedoelde overheden, organen en instellingen, heeft dat artikel geen onevenredige gevolgen ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen. Onder voorbehoud van die interpretatie, is dat artikel bestaanbaar met de in B.7 vermelde grondwets- en verdragsbepalingen” (Overweging B. 99.3.3 en B.99.3.4). Het woord “advies” heeft dus de betekenis van “machtiging” of van “bindend advies”. Het COC verzoekt de steller van het ontwerp gevolg te geven aan voormeld arrest van het Grondwettelijk Hof.*

16. De technische wijziging aan artikel 44/10/10 (artikel 22 voorontwerp) WPA is de gelegenheid voor het COC om te wijzen op de actueel zeer prangende problematiek van de mededeling van politionele persoonsgegevens aan instellingen voor wetenschappelijk onderzoek of onderzoekers van wetenschappelijke instellingen waaromtrent de rechtsonzekerheid zeer groot is. Hieromtrent werd het advies COC-CONTROLE-002-2018 van 23 oktober 2018 overgemaakt aan de steller van het ontwerp. Voormelde bepaling stelt dat een Koninklijk besluit, na advies van (in de toekomst) het Controleorgaan, zal bepalen aan welke instellingen of personen de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor het vervullen van de hen door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie toevertrouwde opdrachten van openbaar nut die aan wetenschappelijk onderzoek verbonden zijn, kunnen meegedeeld worden. Dat besluit moet tevens de nadere regels van deze mededeling bepalen.

Deze bepaling, die op 7 april 2014 in werking is getreden, werd tot op heden nooit uitgevoerd zodat, strikt genomen, aan onderzoekers van universiteiten of hoge scholen geen politionele gegevens kunnen overgemaakt worden wat evident majeure problemen voor het wetenschappelijk onderzoek en ook voor de politiediensten oplevert. Actueel kan men zich, voor zover de politionele gegevens zich ook op proces-verbaal bevinden en dus onderdeel uitmaken van een strafdossier, behelpen met punctuele toelatingen van het bevoegde openbaar ministerie. Indien dat echter niet het geval is, bijvoorbeeld gegevens over de patrouilles, interventieplaatsen en soorten interventies, enz ... stelt zich een heus juridisch probleem. Het COC werd hieromtrent reeds bevraagd bijvoorbeeld door de Universiteit Gent die binnen en op vraag van de politiezone Antwerpen een wetenschappelijk onderzoek wil doen naar de mogelijkheden en beperkingen van het zgn. "predictive policing" concept, waarvoor een hele schare aan politionele data, waaronder persoonsgegevens noodzakelijk zijn. Bij gebrek aan uitvoeringsbesluit balanceren dergelijk onderzoeken op een slappe koord of weigert de politie die gegevens te verstrekken nu het niet zeker is dat er een afdoende juridische grondslag voorhanden is.

Het ontbreken van een uitvoeringsbesluit is des te opmerkelijker vermits, voor andere veiligheidsdiensten, zoals bijvoorbeeld de inlichtingendiensten of het OCAD, de GBW nu net wél in een specifieke regeling heeft voorzien voor het gebruik van de door deze instellingen verwerkte gegevens voor wetenschappelijke doeleinden. Er moet inderdaad verwezen worden naar hoofdstuk X ("*verwerking van persoonsgegevens voor historische, wetenschappelijke of statistische doeleinden*") van ondertitel 1 (de artikelen 99 tot en met 104), van ondertitel 3 (de artikelen 132 tot en met 137) en van ondertitel 4 (de artikelen 162 tot en met artikel 167) van titel III van de GBW die dienaangaande een eigen regeling hebben voorzien voor dergelijke mededeling van persoonsgegevens. Het legt de verantwoordelijkheid voor deze mededeling bij de respectievelijke diensten als verwerkingsverantwoordelijke. Het is evident niet logisch dat het actueel juridisch kader deze mogelijkheden niet voorziet voor politiedata waaraan door de band genomen bij de wetenschappelijke wereld veel meer vraag is.

Een andere optie is desgevallend het COC een bindend advies te laten geven waarbij het aan het COC zou toekomen de wettelijkheid (finaliteit, gegevensbeperking, informatieveiligheid, enz ...) en proportionaliteit van de mededeling van de politionele gegevenstransfer naar de onderzoeker(s) te beoordelen. Dit zou meteen in het verlengde liggen van en is gelijkaardig aan de bevoegdheid van het COC voorzien in het hoger besproken artikel 44/11/9 §2 WPA. In dat geval is er geen Koninklijk besluit meer nodig.

### **III.2. Wijzigingen aan de Wet op de Geïntegreerde politie van 7 december 1998**

**17.** Het Controleorgaan staat zeer positief ten aanzien van de oprichting van het Strategisch Adviescomité voor Informatie (Comité Informatie en ICT). Het moet in staat zijn de verwerkingsverantwoordelijke en verwerkers van de geïntegreerde politie met raad en daad bij te staan bij de vele en dikwijls moeilijke thema's, vragen of discussiepunten die leven bij de diverse politie entiteiten en hun verantwoordelijken. Het moet in staat zijn als een eerste buffer op te treden ten behoeve van de politie om oplossingen en antwoorden te bieden die er met betrekking tot het thema privacy, gegevensbescherming, informatiehuishouding, informatietechnologieën en informatieveiligheid op het terrein bestaan, onverminderd evident de eigen verantwoordelijkheid en die van de respectievelijke data protection officers. Het COC moet immers vaststellen dat het actueel reeds zeer vele vragen krijgt die in een eerste fase door de verwerkingsverantwoordelijke zelf zouden moeten beantwoord worden. In de toekomst zullen zij zich voordien kunnen richten naar dit nieuwe Comité Informatie en ICT die ook moet streven naar uniforme oplossingen en visies voor de hele geïntegreerde politie.

Een bijzondere bevoegdheid die het ontwerp aan het Comité Informatie en ICT wenst te geven is een jaarlijkse rapportage aangaande de implementatie van de ventileringsregels. Het COC verwelkomt deze opdracht wat ook aansluit bij haar opmerkingen hoger onder randnummer 10 en in het verlengde licht van de bezorgdheid van de Regering nopens de uitvoering van de wissings – en archiveringsregels zoals die blijkt uit de notificatie van de Ministerraad.

In de tweede paragraaf gaat het Controleorgaan er van uit, hoewel dat niet uitdrukkelijk blijkt uit de toelichting, dat onder het puntje c) ook allerhande of toch de meest essentiële of principiële juridische vragen een beslag kunnen krijgen. Ook hier dient het COC vaak te antwoorden dat het Controleorgaan noch als doelstelling (het COC is niet de juridische adviseur van de hele geïntegreerde politie), noch überhaupt de capaciteit heeft om op allerhande vragen of bedenkingen te reageren of een advies te verstrekken. Dit soort van vragen dienen in een cascade zijn beslag te krijgen: eerst dient de verwerkingsverantwoordelijke zich (samen met zijn DPO) te buigen over een antwoord; nadien zou kunnen opgeschaald worden naar het nieuwe Comité Informatie en ICT en slechts in laatste instantie naar het Controleorgaan die zich dan kan uitspreken met kennis van zaken (waarbij het dan ook kennis kan nemen van de visie van de verwerkingsverantwoordelijk, de DPO en/of het Comité Informatie en ICT).

Het Controleorgaan wenst tot slot in kennis gesteld te worden van alle adviezen die door het Comité Informatie en ICT wordt verleend. Om zijn opdrachten van toezichthoudende autoriteit op kwaliteitsvolle wijze kan uitoefenen is het evident primordiaal op de hoogte te zijn en te blijven van de visie, de initiatieven en standpunten van de geïntegreerde politie en zijn voorgedijoverheden.

**18.** De thans opgeheven titel V van de WGP wordt hersteld met een reeks bepalingen die te maken hebben met bepaalde modaliteiten van de gegevensverwerkingen. Het ontworpen artikel 144 WGP (artikel 30 voorontwerp) introduceert de verplichting voor elke politiezone, het commissariaat-generaal, elke algemene directie en directie van de federale politie een functionaris voor de gegevensbescherming (DPO) aan te stellen en geeft daarmee uitvoering aan artikel 37 GBW en 63 AVG en legt een gelijkaardige verplichting op aan de verwerkers waarmee de politionele verwerkingsverantwoordelijken in zee gaan.

Het COC verzoekt in de 4<sup>e</sup> paragraaf van het ontworpen artikel 144 het advies van het COC verplicht te maken bij opmaak van het aldaar bedoelde uitvoeringsbesluit.

**19.** Het ontworpen artikel 145 dat de wettelijke basis creëert voor een elektronisch register van de verwerkingen laat in het midden of dat verplichtend zal opgelegd worden aan alle politiezones en



entiteiten van de federale politie. Uit de toelichting lijkt impliciet te kunnen worden afgeleid dat het verplichtend karakter de bedoeling is. Het lijkt het COC verkieselijk de wettelijke verplichting meteen in artikel 145 in te schrijven.

Ook hier verzoekt het COC in het ontworpen artikel 145 het advies van het Controleorgaan verplicht te maken bij de opmaak van het aldaar bedoelde uitvoeringsbesluit die de vorm en de modaliteiten van het register zal vastleggen.

20. Het ontworpen artikel 146 is een toepassing van artikel 9.2 van de Richtlijn politie-justitie. De bepaling is wel zeer algemeen. Het Controleorgaan stelt voor te verwijzen naar artikel 29 GBW: *“In overeenstemming met de voorwaarden van artikel 29 GBW delen de verwerkingsverantwoordelijken ...”*

21. Het ontworpen artikel 147 (artikel 33 voorontwerp) voorziet ook voor verzoeken tot inzage in AVG-materies, waarbij sprake is van een verwerking van gegevens die aanvankelijk door de politie verwerkt werd in toepassing van titel 2 GBW, in een onrechtstreekse toegang bij de uitoefening van zijn rechten via het Controleorgaan. Dit artikel sluit aan bij artikel 14 §6 GBW dat evenzeer het COC een verantwoordelijkheid heeft bij verzoeken tot uitoefening van de betrokkene van zijn rechten bij een overheid die onder titel 1 GBW/AVG valt en het betrekking heeft op informatie die oorspronkelijk door de politiediensten (in hun operationele opdrachten) verwerkt werden. Het 2<sup>e</sup> lid van de 1<sup>e</sup> paragraaf lijkt overbodig en dubbel gebruik uit te maken met artikel 14 §2 GBW.

Er wordt in casu niet gespecificeerd welke informatie het COC in dat geval kan/mag meedelen aan betrokkene. In voormeld artikel 14 §6, 2<sup>e</sup> lid GBW wordt gesteld dat wanneer de GBA gevat werd door de betrokkene, na ontvangst van het antwoord van het Controleorgaan, de GBA de betrokkene informeert *“volgens de vastgelegde wettelijke nadere regels”*. Welke die laatste zijn wordt niet verduidelijkt. Hoe dan ook, bij gebrek aan nadere omschrijving zal het tot de verantwoordelijkheid van het COC behoren te bepalen welke informatie kan gegeven worden. Dat is overigens ook de voorkeur van het Controleorgaan. De enkele melding dat *“de nodige verificaties werden verricht”*, zoals voorzien onder titel 2 (artikel 42 GBW) stuit zeer vaak op volstrekt onbegrip bij de betrokkene.

Meer algemeen moet er overigens worden opgemerkt dat artikel 41 GBW niet rechtstreeks een systeem van onrechtstreekse toegang invoert hoewel dat kennelijk links en rechts op het terrein als overtuiging leeft. Voormeld artikel bepaalt immers: *“de wet, het decreet of ordonnantie bepalen dat de rechten van de betrokkene door de bevoegde toezichthoudende autoriteit worden uitgeoefend”*. Hoewel deze bepaling in die zin zou kunnen gelezen worden dat met “wet” ook de GBW zelf wordt bedoeld, lijkt dat niet het opzet van de wetgever te zijn geweest. In de memorie van toelichting bij de GBW wordt het opzet van artikel 41 GBW immers als volgt verantwoord: *“Het is de bedoeling om het systeem van de onrechtstreekse toegang als mogelijkheid te behouden voor de overheden die dat wensen. Er wordt ook bepaald dat wanneer de onrechtstreekse toegang wordt toegepast, het verzoek wordt ingediend bij de bevoegde toezichthoudende autoriteit”*.<sup>17</sup> Dat artikel 42 bepaalt dat het verzoek aan het COC moet worden gericht is de loutere implementatie van artikel 17, 1<sup>e</sup> lid van de Richtlijn politie-justitie. Er dient dus in de WPA best een einde gemaakt te worden aan deze onduidelijkheid.

22. Het Controleorgaan heeft er tot slot volste begrip voor dat de ambitieuze bepalingen met betrekking tot de loggings niet allemaal onmiddellijk kunnen in werking treden. Het betreft de loggings voor wat betreft de verwerkingen in de ANG, in de archieven van de ANG, in de basisgegevensbanken en in de bijzondere gegevensbanken. De verwijzing in het artikel 34 van het voorontwerp naar artikel 279 GBW is wellicht een vergissing; men bedoelt ongetwijfeld artikel 284 GBW. Voor wat evenwel de verwerkingen in de ANG betreft ziet het Controleorgaan geen enkele goede reden om de bewaring van

<sup>17</sup> Parl. St. Kamer 2017-2018, 54-3126/001, 84. Eigen markering.

de loggings gedurende 30 jaar niet onmiddellijk in werking te laten treden. De loggings van de ANG worden nu al bijgehouden zodat men niet inziet waarom nog een uitstel tot 2023 nodig zou zijn.

**OM DEZE REDENEN,**

**Het Controleorgaan op de politionele informatie,**

**Verzoekt,**

- **gevolg te geven aan de opmerkingen onder de randnummers 3 tot en met 6, 8, 9, 12 tot en met 16 en 18 tot en met 21**
- **rekening te houden met de hogervermelde opmerkingen onder de randnummers 10, 11, 17 en 22**

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 12 december 2018.

Voor het Controleorgaan,

de Voorzitter,

(get.) Philippe ARNOULD

i.o. Frank Schuermans

Lid-raadsheer

