



## CONTROLEORGaan OP DE POLITIE-INFORMATIE

Advies COC-DPA-A n° 003/2018 van 26 september 2018

**Betreft : adviesaanvraag betreffende voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 2013 houdende het Consulair Wetboek en van de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten**

Het Controlegeorgaan op de politie-informatie (hierna afgekort "COC" of "Controlegeorgaan").

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 59 §1, 2<sup>e</sup> lid, 71 en titel VII, inzonderheid artikel 236.

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit, inzonderheid artikel 4 § 2, derde lid;

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

Gelet op de aanvraag van de heer Serge Wauthier, Directeur-generaal consulaire zaken van 8 augustus 2018 aan de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "GBA") op grond van voormelde GBW betreffende een "voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 2013 houdende het Consulair Wetboek en van de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten", hierna "het voorontwerp".

Gelet op het verzoek van de Voorzitter van de GBA van 5 september 2018 om advies te willen uitbrengen betreffende het voorontwerp gezien de bevoegdheden van het Controlegeorgaan op grond van voormelde bepalingen van de GBW;

Gelet op het verslag van de heer Koen Gorissen, lid van het Controlegeorgaan.

Brengt op 26 september 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> (hierna AVG) en de Richtlijn 2016/680<sup>2</sup> (hierna de “richtlijn politie-justitie”) heeft de wetgever de taken en opdrachten van het Controleorgaan grondig gewijzigd. Artikel 4, § 2, derde lid, van de organieke wet van 3 december 2017 betreffende de oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit 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, 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 GBW, 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>3</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 politonele informatiebeheer zoals geregeld in afdeling 12 van hoofdstuk 4 van de wet op het politieambt<sup>4</sup>.

Het Controleorgaan ~~is tot slot~~, 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 en elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend.<sup>5</sup>

<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).

<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 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.

<sup>3</sup> Artikel 59 § 1, 2°, tweede lid, GBW.

<sup>4</sup> Artikel 236 § 1, GBW

<sup>5</sup> Artikel 236 § 3, GBW.



## II. Voorwerp van de aanvraag

1. Hoewel het voorontwerp betrekking heeft op de wijziging van de wet van 21 december 2013 houdende het Consulair Wetboek en van de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten, regelt het tevens de doorgifte van informatie door de politiediensten, zij het onder toezicht van het openbaar ministerie, en de doorgifte van informatie door onder meer het OCAD, voor wiens verwerkingen in het kader van de zogenaamde 'gemeenschappelijke databanken'<sup>6</sup> het Controleorgaan een gezamenlijke controlebevoegdheid heeft met het Vast Comité I. In dat verband is het Controleorgaan, zoals hiervoor opgemerkt, bevoegd om over dit onderdeel van het ontwerp advies uit te brengen.

Voor het algemene kader, context en de doelstellingen van de andere artikelen van het ontwerp verwijst het Controleorgaan naar het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, voornoemd.

2. Het advies van het Controleorgaan beperkt zich tot artikel 5 en 6 van het voorontwerp, waarbij de artikelen 39/1, 39/2, 39/3, en 39/4 (aangaande de afgifte van een Belgische identiteitskaart) in het Consulair wetboek worden ingevoegd, en waardoor de artikelen 62 tot en met 65/1 (aangaande de afgifte van een Belgisch paspoort of reisdocument) in hetzelfde wetboek worden vervangen. Aangezien de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp dezelfde inhoud hebben, maar enkel andere toepassingsgevallen (identiteitskaart dan wel paspoort of reisdocument) betreffen, gelden de hieronder gedane opmerkingen vanzelfsprekend voor beide artikelen.

3. Het Controleorgaan stelt vast dat de gegevensverwerkingen die ingevolge het voorontwerp zullen uitgevoerd worden door de diensten van de ministers van Binnenlandse en Buitenlandse Zaken, ingevolge de GBW onder het toepassingsgebied van de AVG zullen vallen. Voornoemde GBW somt immers op limitatieve wijze de diensten op die onder het toepassingsgebied van de Richtlijn politie-justitie vallen en de FOD's Buitenlandse en Binnenlandse Zaken worden hier niet in vermeld, waardoor zij onder de AVG ressorteren<sup>7</sup>.

## III. Onderzoek van het Voorontwerp

4. Artikel 5 van het voorontwerp voorziet de invoeging van diverse artikelen in het Consulair wetboek. Overeenkomstig de memorie van toelichting<sup>8</sup> bepaalt artikel 39/1 voor de afgifte van een Belgische identiteitskaart, net zoals dat het geval is voor de afgifte van een Belgisch paspoort<sup>9</sup>, in welke gevallen de Belgische administratieve overheden, het openbaar ministerie of de politiediensten op eigen initiatief personen moeten signaleren aan Buitenlandse of Binnenlandse zaken met het oog op een weigering of een mogelijke weigering van een identiteitskaart of paspoort.

<sup>6</sup> Zie artikel 44/11/3bis van de wet op het politieambt, bijvoorbeeld de Terrorist Fighters databank.

<sup>7</sup> Cf. artikel 2.2. punt d), AVG, en de artikelen 25, 26, 7°, & 27 GBW.

<sup>8</sup> Mvt, p. 15.

<sup>9</sup> Zie artikel 6 van het voorontwerp, in het bijzonder het nieuwe artikel 62 van het Consulair wetboek.

5. Het voorontwerp bepaalt dat het openbaar ministerie én de politiediensten *op eigen initiatief* bepaalde informatie<sup>10</sup> moeten melden. Vooreerst wordt er nergens expliciet voorzien dat deze informatie enkel en alleen dient te worden verstrekt met betrekking tot personen die het voorwerp uitmaken van een aanvraag tot afgifte van een identiteitskaart of paspoort. Er wordt derhalve een permanente gegevenstransfer voorzien vanuit het openbaar ministerie en de politiediensten en bepaalde administratieve overheden naar de ministers, van alle personen die vallen onder de opgesomde voorwaarden, ongeacht of zij ooit een aanvraag tot afgifte van een identiteitskaart of paspoort hebben ingediend of zullen indienen. Het Controleorgaan herinnert hieromtrent aan artikel 5, 1, c) AVG en artikel 28 GBW dat stelt dat persoonsgegevens moeten *“toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt”* (minimale gegevensverwerking). Indien het de bedoeling van de steller van het ontwerp is om in een algemene, niet gecibleerde datatransfer te voorzien, zonder deze te beperken tot de personen die daadwerkelijk het voorwerp uitmaken van een aanvraag tot afgifte, kan dit bezwaarlijk als een minimale gegevensverwerking worden beschouwd. Dergelijke grootschalige gegevensoverdracht dient in voorkomend geval als disproportioneel te worden weerhouden. Het Controleorgaan dringt er bij de steller van het ontwerp op aan hieromtrent duidelijkheid te verschaffen. Op het eerste zicht ziet en leest het Controleorgaan geen enkele verantwoording voor de normale werkwijze die er zou in bestaan dat de FOD Buitenlandse Zaken het openbaar ministerie en/of de politie zou bevragen voor die mensen die een identiteitskaart of paspoort aanvragen.

6. Onverminderd de bevoegdheden van de bevoegde magistraat van het OM voor wat betreft het meedelen van informatie van gerechtelijke politie door de politiediensten, zijn de beginselen van het meedelen door de politiediensten van **politiepolitionele informatie** aan derden vervat in de wet op het politieambt (hierna WPA) en meer bepaald bij onderafdeling 8 (*“De mededeling van gegevens en de toegang tot de A.N.G.”*) van afdeling 12 (*“Het informatiebeheer”*) van hoofdstuk IV (*“De algemene vorm en voorwaarden van uitvoering van de opdrachten”*) van toepassing. In casu is het artikel 44/11/9 §2 WPA van toepassing dat stelt dat *“Na advies van het Controleorgaan kunnen ze (bedoeld wordt de politiepolitionele persoonsgegevens en informatie) 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”*. De diensten van de FOD's Binnenlandse en Buitenlandse zaken hebben in casu ongetwijfeld een wettelijke verplichting inzake openbare veiligheid en hebben voormelde politiepolitionele gegevens nodig voor de uitoefening van hun wettelijke opdrachten. De politiepolitionele gegevens waarvan sprake in de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp zijn in principe beschikbaar in de ANG.

7. Het meedelen van politiepolitionele informatie heeft derhalve reeds een wettelijke basis in artikel 44/11/9 §2 WPA en valt onder de **verplichte** adviesverlening van het Controleorgaan. Het Grondwettelijk Hof heeft immers bij arrest 108/2016 van 14 juli 2016 omtrent voormelde adviesbevoegdheid van het COC het volgende 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 politiepolitionele 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 politiepolitionele databanken die, naar het oordeel van dat Controleorgaan, niet in overeenstemming zijn met*

<sup>10</sup> Het gaat overeenkomstig de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp meer bepaald over Belgen waarnaar een strafrechtelijk onderzoek loopt voor een wanbedrijf als bedoeld in de artikelen 198, 199 of 199bis van het Strafwetboek2 of vrijheidsbeperkende maatregelen met verbod het grondgebied te verlaten, een Belgisch, Europees of internationaal aanhoudingsbevel, of een seining voor aanhoudingsdoeleinden.



*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”.*<sup>11</sup>

8. Het is het COC niet duidelijk of de steller van het ontwerp zich bewust is van voormelde wettelijke bepaling (gezien er nergens melding van wordt gemaakt in de toelichting gaat het COC ervan uit dat men dit over het hoofd heeft gezien) en zo ja, of hier sprake is van een doelbewuste uitzondering te creëren op de bepalingen van de WPA dan wel een specifieke rechtsgrond te creëren die duidelijk maakt welke gegevens de administratie van buitenlandse en binnenlandse zaken mag verwerken. Indien het de bedoeling is af te wijken van de principiële plicht om een bindend advies te vragen aan het Controleorgaan en een eigen afwijkende rechtsgrond te creëren dient dit gemotiveerd te worden in de toelichting. Zoals uit het arrest van het Grondwettelijk Hof immers blijkt, staat de tussenkomst van het COC garant voor een proportionele toepassing van de mededeling van politionele informatie in lijn met het finaliteits- en pertinentiebeginsel en voor een adequate bescherming van de grondrechten voorzien in de artikelen 22 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

9. Het Controleorgaan roept de steller van het ontwerp dan ook op om in een informatiestroom te voorzien die voldoet aan de verplichtingen van een minimale gegevensverwerking overeenkomstig artikel 5 AVG. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van de voormelde procedure voorzien in artikel 44/11/9, §2 WPA, dan wel via een Koninklijk besluit dat de mededeling van de relevante gegevens uit de ANG aan de betreffende diensten zou regelen. Ten titel van voorbeeld kan worden verwezen naar het Koninklijk besluit van 28 april 2016 *betreffende de rechtstreekse bevraging van de Algemene Nationale Gegevensbank bedoeld in artikel 44/7 van de wet op het politieambt door de aangewezen personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken*. De hierin voorziene rechtstreekse bevraging van de ANG door de Dienst Vreemdelingenzaken slaat niet op alle gegevens. Alleen die gegevens die de Dienst Vreemdelingenzaken echt moet kennen om zijn opdrachten uit te voeren, kunnen bevraagd worden. Het gaat om gegevens waarmee de Dienst kan beoordelen of een vreemdeling al dan niet een gevaar is voor de openbare orde. Concreet gaat het zowel om gegevens van bestuurlijke politie als van gerechtelijke politie.

10. Verder is er sprake van het openbaar ministerie én de politiediensten, die op eigen initiatief informatie aan de minister moeten overmaken. De betreffende informatie is evenwel steeds informatie van gerechtelijke politie, voor dewelke de politiediensten steeds het fiat van het openbaar ministerie nodig hebben om deze over te maken. Het ware dan ook beter om enkel te voorzien dat het openbaar ministerie bepaalde informatie op eigen initiatief moet melden aan de minister, een taak die het openbaar ministerie desgevallend kan delegeren aan de politiediensten. Nu worden in wezen twee gegevensstromen voorzien, één vanuit het OM en één vanuit de politiediensten en dit over veelal

<sup>11</sup> Grondwettelijk Hof, 108/2016, 14 juli 2016, overweging B. 99.3.3 en B.99.3.4

dezelfde personen. Door deze ontduubeling ontstaan er meteen ook heel wat meer bijkomende vragen en problemen inzake informatieveiligheid.

11. Het voorontwerp voorziet verder: *“de bevoegde Belgische administratieve overheden melden op eigen initiatief aan de minister de identiteit van de Belgen die klaarblijkelijk een aanzienlijk risico of een aanzienlijke bedreiging vormen voor de openbare orde of de openbare veiligheid”*. De memorie van toelichting<sup>12</sup> bepaalt hieromtrent dat het in terrorismedossiers om het OCAD gaat en in andere dossiers om de overige veiligheidsdiensten. Het Controleorgaan meent dat de steller van het ontwerp deze diensten dient aan te wijzen in het voorontwerp, en derhalve niet in het algemeen moet verwijzen naar *‘de bevoegde Belgische administratieve overheden’*, wat een zeer vage term is. Overigens is de term “administratieve overheden” verwarrend en te beperkend. Beter is zich te conformeren aan de bestaande definities in de WPA (cf. bv. artikel 44/11/3ter) waar met het heeft over “organen, diensten, overheden en organismen”. Een “overheid” is dan het OM, het OCAD is een “orgaan” of “organisme”, terwijl de politiediensten en inlichtingendiensten onder de noemer “diensten” vallen.

12. Er dient eveneens een kanttekening te worden gemaakt in verband met de door het openbaar ministerie, de politiediensten en de bevoegde administratieve overheden overgemaakte informatie. Het Controleorgaan wenst te benadrukken dat de informatie en persoonsgegevens uit de strafrecht- en veiligheidsketen steeds met de nodige objectiviteit, voorzichtigheid en professionaliteit benaderd en beoordeeld moet worden. Daarnaast is die informatie vaak dynamisch en aan (snelle) wijzigingen onderhevig, en kan een persoon derhalve na enkele maanden uit bijvoorbeeld de Terrorist Fighters databank worden verwijderd of er niet in worden opgenomen na het vooronderzoek. Derhalve is het uitermate belangrijk dat eventuele wijzigingen eveneens zo spoedig mogelijk door de betreffende diensten worden overgemaakt aan de ministers, hetgeen door de steller van het ontwerp niet enkel in de memorie van toelichting, maar eveneens expliciet in het voorontwerp zou moeten worden voorzien.

**OM DEZE REDENEN,  
het Controleorgaan op de politionele informatie,**

**verzoekt rekening te houden met de hogervermelde opmerkingen.**

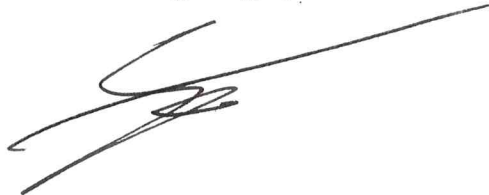
Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 26 september 2018.

Voor het Controleorgaan,

De voorzitter,

(get.) Philippe ARNOULD

i.o.



<sup>12</sup> Mvt, p. 19;