



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

DA2018008-Advies COC-DPA-A n° 008/2018 van 27 november 2018

Betreft : adviesaanvraag betreffende de artikelen 24, 33 en 37 van een voorontwerp van decreet betreffende de basisbereikbaarheid.

Het Controlegeorgaan op de politionele 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^e lid, artikel 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 artikel 44/6.

Gelet op het verzoek van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna afgekort "GBA") van 16 november 2018, op grond van voormelde GBW, om, met betrekking tot artikel 24 van een "voorontwerp van wet decreet betreffende de basisbereikbaarheid" (hierna "het voorontwerp") een advies uit te brengen.

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

Brengt op 27 november 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 2016/679¹ en de Richtlijn 2016/680² heeft de wetgever de taken en opdrachten van het Controleorgaan grondig gewijzigd. Artikel 4, § 2, vierde lid, van de organieke wet van 3 december 2017 betreffende de oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (Organieke Wet GBA) 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)³ en 2 (voor de operationele verwerkingen) van de GBW⁴.

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 politieambt⁵.

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 en/of de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de artikelen 44/1 tot 44/11/13 van de wet op het politieambt en/of elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend.⁶

II. Voorwerp van de aanvraag

¹ 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").

² 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 (hierna "Richtlijn politie-justitie").

³ Artikel 4 §2, vierde lid Organieke Wet GBA.

⁴ Artikel 71 §1, derde lid GBW.

⁵ Artikel 236 § 2 GBW

⁶ Artikel 71 §1, derde lid juncto 236 § 3, GBW.

1. Voor het algemene kader, context en de doelstellingen van het voorontwerp verwijst het COC naar het advies van de GBA voornoemd.

2. Het artikel 24, onderdeel van onderafdeling 5 (“Voortgangsrapportage en mobiliteitsmonitoring”) van afdeling 2 (“Niveaus van mobiliteitsplanning”) van hoofdstuk 3 (“Mobiliteitsplanning en –projecten”) voorziet, in zijn voor het Controleorgaan relevante passage, het volgende:

“§1. De Vlaamse Regering legt de regels vast betreffende de inhoud, ontwikkeling en beheer van een mobiliteitsmonitoringsysteem, dat ertoe strekt de vereiste gegevens over de mobiliteitstoestand te verzamelen, te beheren en te toetsen zodat kan worden nagegaan of de operationele doelstellingen die opgenomen zijn in de mobiliteitsplannen en het verkeersveiligheidsplan, op een efficiënte wijze worden bereikt.

De door de Vlaamse Regering gemachtigde dienst beheert het mobiliteitsmonitoringsysteem overeenkomstig het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronisch bestuurlijke gegevensverkeer.

Die gemachtigde dienst vraagt daarvoor bij de bevoegde instanties, zoals de federale politie, de instantie die belast is met de inschrijving van de voertuigen en de lokale besturen, de vereiste digitale gegevens op.

Het opvragen van deze gegevens, het beheer van het mobiliteitsmonitoringsysteem en de ontsluiting naar de gemeenten van bepaalde gegevens uit mobiliteitsmonitoringsysteem gebeuren in overeenstemming met de regelgeving inzake de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens die van toepassing is bij de mededeling van persoonsgegevens en het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronisch bestuurlijke gegevensverkeer.

De opgevraagde gegevens worden niet langer dan een jaar bewaard, wanneer zij geen bijdrage kunnen leveren aan het mobiliteitsmonitoringsysteem.

§2 ...”

III. Onderzoek van het Ontwerp

3. Het Controleorgaan stelt vast dat de bewuste passage terecht geen verplichtingen oplegt aan de federale politie waartoe de decreetgever in beginsel ook niet bevoegd is. “Vragen” staat uiteraard altijd vrij. Het ontworpen derde lid van §1 van artikel 24 is duidelijk ook niet limitatief opgesteld. Daaruit leidt het Controleorgaan af dat dezelfde vragen zouden kunnen gesteld worden aan de lokale politie met zijn (actueel) 187 politiezones. De toelichting bij het artikel 24 verschaft weinig meer duidelijkheid over welke gegevens het allemaal kan gaan. Wel is het zo dat het Controleorgaan zowel door enkele Vlaamse administraties als door de federale politie in 2018 informeel benaderd werd met het verzoek om van het COC meer duiding te krijgen bij het vigerende wettelijk kader. In casu blijkt immers dat de Vlaamse Regering vooral geïnteresseerd is in de gegevens die verwerkt worden door het nationale ANPR cameranetwerk van de federale politie (waarop, op termijn, ook deze van de lokale politie zullen aangesloten worden). Het Controleorgaan heeft daarbij in essentie meegedeeld wat ook in dit advies vermeld staat.

4. In dat opzicht wenst het Controleorgaan derhalve ook de Vlaamse Regering alvast de wettelijke contouren mee te geven waarbinnen het meedelen van politionele informatie aan derden (in casu de Vlaamse Regering en/of haar administratie(s)) überhaupt mogelijk is en waaraan de geïntegreerde politie (dus lokale en federale politie) zich zal moeten houden. Het basisartikel dat een dergelijke

transfer van politionele informatie omkadert is het artikel 44/11/9 §2 van de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (hierna afgekort “WPA”) dat als volgt luidt:

“§ 1. Om hen toe te laten hun wettelijke opdrachten uit te oefenen, kunnen de persoonsgegevens en de informatie, volgens de bij richtlijnen van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, elk binnen het kader van zijn bevoegdheden, bepaalde nadere regels ook meegedeeld worden aan de volgende organen en diensten:

1° de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, onverminderd artikel 14 van de organieke wet van 30 november 1998 betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;

2° de Cel voor financiële informatieverwerking;

3° de Dienst vreemdelingenzaken;

4° de onderzoeks- en opsporingsdiensten en de administratie toezicht, controle en vaststellingen van de Algemene Administratie der douane en accijnzen.

§ 2. Na 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.

§ 3. De herhaalde of volumineuze mededeling van persoonsgegevens of informatie maakt het voorwerp uit van een protocolakkoord tussen de diensten, organisaties, instellingen of overheden die bestemming zijn van deze gegevens of informatie en de commissaris-generaal van de federale politie.

Dit protocol heeft minstens betrekking op de veiligheidsmaatregelen in verband met deze mededeling en op de duur van de bewaring van deze gegevens en informatie”.

5. Het is vooral de 2^e paragraaf die in deze relevant is. Dit wettelijk kader houdt derhalve in:

- er is nooit een verplichting voor de politiediensten om tot mededeling over te gaan;
- het betreft zowel persoonsgegevens als niet-persoonsgegevens die in het bezit zijn van de geïntegreerde politie: *“de persoonsgegevens en de informatie”*
- het doeleinde van de mededeling door de politie is strikt beperkt tot *“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”*. Het komt de Vlaamse instanties toe, te gelegener tijd, aan te tonen dat zij, per toepassing of gegevensstroom, beantwoordt aan deze finaliteit. Het moet dus gaan om Vlaamse entiteiten die belast zijn met de toepassing van de strafwet of die een wettelijke verplichting van openbare veiligheid hebben én die gegevens nodig hebben (“nuttig” is dus niet voldoende) voor de uitoefening van hun wettelijke opdrachten. In dat opzicht zijn zeker niet alle finaliteiten die men kennelijk voor ogen heeft zomaar onder te brengen in voormelde “law enforcement” opdracht, zoals die vermeld staat in art. 44/11/9 §2 WPA, zoals bijvoorbeeld de loutere klimaatdoelstellingen. Het Controleorgaan beklemtoont derhalve de noodzaak voor de ontvanger van de politionele persoonsgegevens en informatie op beargumenteerde wijze aan te tonen dat er wordt voldaan aan die doelstellingen.
- de mededeling is maar mogelijk na een positief advies van het Controleorgaan. Inderdaad, uit het arrest n° 108/2016 van 14 juli 2016 blijkt dat de woorden “advies” in werkelijkheid moeten gelezen worden als “bindend advies” dan wel “machtiging”. Zo stelt het Hof:

“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 bestaansbaar met de in B.7⁷ vermelde grondwets- en verdragsbepalingen (overweging B.99.3.3 en B.99.3.4.)”

6. Wanneer het gaat om een herhaalde en/of volumineuze mededeling, wat kennelijk toch de bedoeling is, dient er bovendien aan het Controleorgaan een protocolakkoord tussen de entiteiten die bestemming zijn van deze gegevens of informatie en de commissaris-generaal van de federale politie te worden voorgelegd. Dit protocol heeft minstens betrekking op de veiligheidsmaatregelen in verband met deze mededeling en op de duur van de bewaring van deze gegevens en informatie.

7. Het Controleorgaan wijst er tot slot nog op dat er actueel nog geen in ministerraad overlegd Koninklijk besluit voorhanden is, noch (een) ministeriële richtlijn(en) is, wat de adviesverstrekking door het COC sowieso bemoeilijkt. Zonder een KB, zonder richtlijnen in de zin van art. 44/11/9 §1 (het COC gaat er immers van uit dat deze ook noodzakelijk zijn voor de toepassing van de 2^e paragraaf) en zonder het noodzakelijke protocolakkoord dat daaruit voortvloeit zal het advies van het Controleorgaan dus steeds een voorbehoud maken. Het Controleorgaan zal sowieso enkel maar een bindend advies geven na de betrokken actoren (federale politie en de derde overheidsdienst) bevestigd te hebben (hetzij mondeling, hetzij schriftelijk, hetzij beiden), wat a fortiori nog meer van toepassing zal zijn zolang er geen KB/protocolakkoord aanwezig is.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de politionele informatie,

verzoekt de aanvrager rekening te houden met de hogervermelde opmerkingen.

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 27 november 2018.

Voor het Controleorgaan,

De voorzitter,

(get.) Philippe ARNOULD

⁷ Het gaat om artikel 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.