



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DA190013		17 juni 2019

Betreft: Advies betreffende een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare besturen.

Het Controleorgaan op de politionele informatie (hierna afgekort "COC" of "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 "Wet Gegevensbescherming" dan wel "WGB"), 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, vierde lid.

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

Gelet op de notificatie van de Ministerraad van 29 maart 2019 omtrent hogervermeld voorontwerp van wet (punt 23) waarbij beslist werd het voorontwerp voor advies voor te leggen aan onder meer de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Gelet op het verzoek van 16 mei 2019 van de heer Pieter De Crem, Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken aan de Gegevensbeschermingsautoriteit om advies te verstrekken op hogervermeld ontwerp van wet.

Gelet op het verzoek van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "GBA") van 17 mei 2019 aan het Controleorgaan om, gezien de hierna vermelde wettelijke bepalingen, na te gaan of ook het Controleorgaan geen advies dient te verstrekken op hogervermeld voorontwerp van wet.

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

Brengt op 17 juni 2019 het volgend advies uit.

I. Voorafgaande opmerking nopens de bevoegdheid van het Controleorgaan

1. 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 (hierna afgekort "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.

2. 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 59 §1, 2^e lid en 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. Daarnaast heeft het COC ook een ambtshalve adviesopdracht voorzien in artikel 236 §2 GBW en een algemene voorlichtingsopdracht van het brede publiek, betrokkenen, verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers in de materie van het privacy – en gegevensbeschermingsrecht voorzien in artikel 240 GBW.

3. Wat betreft derhalve 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.

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 Artikelen 59 §1, 2^e lid en 236 § 2 GBW

4. Het Controleorgaan is tot slot, ten aanzien van de politiediensten, de Algemene Inspectie van de federale politie en lokale politie (afgekort "AIG") zoals bedoeld in de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en de Passagiersinformatie-eenheid (hierna afgekort "BEL-PIU") 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

5. Voor het algemene kader, context en de doelstellingen van het voorontwerp verwijst het COC naar het advies van de GBA voornoemd almede naar het reeds uitgebrachte advies 75/2018 van de GBA van 5 september 2018 op een eerdere (en de eerste) versie van het ontwerp⁷ ingediend door toenmalig Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken Jan Jambon.

III. Bespreking

6. Het COC beperkt in dit advies zijn onderzoek tot de artikelen die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op de politionele verwerkingen van persoonsgegevens die in het ontwerp werden opgenomen of die rechtstreeks of onrechtstreeks een invloed (kunnen) hebben op het functioneren van de geïntegreerde politie in het ruimere kader van de politionele informatiehuishouding.

7. In casu betreft het in eerste instantie artikel 8 van het voorontwerp dat deel uitmaakt van afdeling 3 ("*De adviesverlening*") van hoofdstuk 3 ("*De opdrachten en werking van de DIOB*") van titel 2 ("*Oprichting van een Directie integriteitsbeoordeling door Openbare Besturer*"). Maar ook andere artikelen hebben hun (rechtstreekse of onrechtstreeks) belang. Zo worden ook de artikelen 2, 10, 11, 12, 16, 18, 19 en 20 betrokken in het huidig advies. Het COC volgt in dit advies de chronologie van het voorontwerp.

8. De opdrachten van het de DIOB worden in artikel 6 omschreven als het afleveren van niet bindende adviezen aan het aanvragende lokaal bestuur (evenwel beperkt tot de burgemeester in het ontworpen artikel 119ter §7 NGW) inzake de integriteit van een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in rechte of in feite belast zijn met een uitbating en dit met het oog op het voorkomen van ernstige en georganiseerde criminaliteit. De DIOB zal in concreto dus een integriteitsonderzoek op vraag uitvoeren naar voormelde natuurlijke of rechtspersonen die wensen in aanmerking te komen voor het binnenhalen van een overheidsopdracht, een concessie of een bepaalde subsidie (cf. art. 3). Dit

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

⁷ Advies GBA 75/2018 van 5 september 2018 betreffende een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_75_2018.pdf

integriteitsonderzoek zal dan handelen over de (aanwijzingen van) deelneming of medeplichtigheid aan, poging tot, hulp aan, aanzetten tot, vergemakkelijken van of het geven van raad door de aanvrager of kandidaat met het oog op het begaan van één of meerdere strafbare feiten die in artikel 2 worden opgesomd en die derhalve worden gezien als "ernstige en georganiseerde criminaliteit".

9. Vraagtekens moeten geplaatst worden rond de afbakening van de materies die als "*strafbare feiten*" worden omschreven (cf. ontworpen artikel 2 en ontworpen art. 119ter NGW). Begrippen als "*ernstige*" fiscale en sociale fraude en "*ernstige*" milieucriminaliteit of voedsel – en geneesmiddelencriminaliteit blijven vaag en volatiel. Het is het COC alvast niet duidelijk, en gevreesd mag worden ook de bevestigende politiediensten, wat daaronder moet verstaan worden en welke informatie/persoonsgegevens nu al dan niet kunnen meegedeeld worden. Daar waar dit begrip voor de fiscale fraude reeds in het rechtsverkeer wordt gebruikt is dat helemaal niet het geval voor de andere criminaliteitsdomeinen. De politiediensten werken in hun politionele gegevensbanken met hetzij strafrechtelijke incriminaties, hetzij met eigen benamingen/coderingen die alvast niet corresponderen met de in het ontwerp gebruikte bewoordingen die als "*strafbare feiten*" worden omschreven. Er moet minstens vermeden worden dat elke politiedienst deze begrippen anders gaat interpreteren om te vermijden dat zij verschillende soorten informatie/persoonsgegevens zouden overmaken (met als onmiddellijk gevolg ook een ongelijke behandeling van de aanvragers). Nemen we het voorbeeld van "*ernstige milieucriminaliteit*": valt daar het sluikstorten (in zijn diverse verschijningsvormen) onder? Valt bij "ernstige sociale fraude" het ontduiken van de DIMONA aangiften daaronder? Of het ontduiken van de bijdrageverplichtingen in de sociale zekerheid? Of het tewerkstellen van één (of meerdere?) illegale werknemers, enz ...

Bovendien moeten deze strafbare feiten ook "*op georganiseerde wijze*" zijn gepleegd. Ook daarvan wordt geen enkele definitie gegeven. Betreft het de tenlastelegging van "*criminele organisatie*" zoals voorzien in het Strafwetboek, betreft het eerder de criminologische definitie die in tal van beleidsdocumenten wordt gehanteerd of heeft men nog iets anders voor ogen? Dat blijft allemaal duister. Het moet overigens opgemerkt worden dat, naar Belgische recht, tal van die zgn. "*strafbare feiten*" helemaal geen "*misdriften*" zijn (hoewel die term wordt gebruikt in het ontworpen artikel 2, 1^e lid) in de juridische betekenis van het woord (en die dus beantwoorden aan een delictomschrijving met duidelijke constitutieve bestanddelen).

10. Tot slot moet het, ook voor de steller van het ontwerp, duidelijk zijn, dat, door de gebruikte bewoordingen ("*misdriften*"), er geen sprake kan zijn van het overmaken (cf. verder) aan de DIOB door de politiediensten van informatie van bestuurlijke politie, zoals bedoeld in artikel 44/5 §1⁸ WPA, die zich in de ANG, de basisgegevensbanken of de bijzondere gegevensbanken bevinden. Het is niet

⁸ De persoonsgegevens die voor doeleinden van bestuurlijke politie verwerkt worden in de gegevensbanken bedoeld in artikel 44/2, § 1, tweede lid, 1^o en 2^o.

duidelijk of dat ook wel de bedoeling van de steller van het ontwerp is. Aan dat laatste kan wellicht worden getwijfeld, temeer die beperking niet lijkt te gelden voor de integriteitsonderzoeken die zonder advies van de DIOB worden gevoerd door de (diensten van de) burgemeester. Hoewel ook in die gevallen het niet zo duidelijk is. Valt immers onder de omschrijving " *financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens*" van het ontworpen artikel 119quater §1 e) NGW, dat de omschrijving bevat van de persoonsgegevens die binnen een integriteitsonderzoek kunnen verwerkt worden, ook de gegevens van bestuurlijke politie die de politiediensten verwerken (zie ook verder) ?

11. Kortom, de toepassingsproblemen om exact te weten als informatie aanleverende politiedienst (maar deze opmerking geldt mutatis mutandis ook voor alle andere aanleverende diensten) wat kan meegedeeld worden lijken legio te zullen worden.

Los daarvan stelt zich natuurlijk een nog groter probleem inzake het respecteren van het legaliteitsbeginsel, ook en vooral ten voordele van de burger/de betrokkene. Deze laatste moet op voorhand, met een redelijke vorm van voorzienbaarheid, kunnen weten welke gedragingen in aanmerking (kunnen) komen om meegedeeld te worden aan de DIOB en welke informatie/persoonsgegevens in zijn dossier terecht (kunnen) komen. Dit lijkt voor voormelde " *strafbare feiten*" wel zeer problematisch (zie ook de aangehaalde rechtsnormen onder randnummer 15).

12. Artikel 8 §1 somt de diensten op die, op het verzoek van de DIOB, informatie/persoonsgegevens kunnen doorgeven. Duidelijk is dat het DIOB deze diensten enkel kan " *verzoeken*" informatie/persoonsgegevens over te maken en niet kan verplichten. De geïntegreerde politiediensten worden vermeld als één van de 10 soorten diensten aan wie dergelijk verzoek kan gericht worden.

De eerste vraag die zich stelt is of de politie deze informatie/persoonsgegevens autonoom kan overmaken. Dat lijkt de bedoeling te zijn wat meteen aanleiding geeft tot de volgende opmerkingen:

1. Voor wat informatie/persoonsgegevens die voor doeleinden van gerechtelijke politie verwerkt betreft

13. Vooreerst lijkt het a priori niet aanvaardbaar dat de politiediensten gerechtelijke politie-informatie eigenhandig of autonoom overmaken. Er dient dus een voorafgaandelijk akkoord te komen vanuit het bevoegde openbaar ministerie (hierna OM) gelet op het bestaande vigerende wettelijk kader waarvan dit voorontwerp kennelijk niet de ambitie heeft af te wijken. Er kan verwezen worden naar de artikelen 21bis Sv en 1380 Ger.W. alsmede naar het KB Tarief in Strafzaken van 28 december 1950, die het monopolie voor de mededeling van gerechtelijke informatie aan het bevoegde OM geeft (zoals dat van

oudsher het geval is). Dat voorafgaandelijk akkoord kan dan hetzij punctueel (dus per dossier of per geval), hetzij structureel (via een omzendbrief van bijvoorbeeld het College van het Openbaar Ministerie/College van procureurs-generaal) van aard zijn.

Dit spoort met het ontworpen artikel 8 §1, 2^e lid dat stelt dat "*de mededeling, aanwending en verwerking van deze gegevens overeenkomstig de wetgeving (geschiedt) dat op de betrokken dienst van toepassing is*". Een gelijkaardige bepaling werd opgenomen in het ontworpen art. 119quater §1, 4^e lid NGW.

14. Vervolgens wordt nog gesteld dat het "*in ieder geval de door DIOB bevroegde dienst toegelaten (is) om bij afdoende en pertinent geargumenteerde beslissing te weigeren om de door DIOB opgevraagde informatie te leveren*". Een gelijkaardige zin werd ingevoegd in het ontworpen art. 119quater §1, 4^e lid NGW bij de mededeling van de (persoons)gegevens door de Geïntegreerde Politie in het kader van de uitvoering van het integriteitsonderzoek van het ontworpen art. 119ter NGW (hoewel daar sprake is van "*voldoende*" in plaats van "*afdoende*").

De voorwaarde dat een weigering om gegevens geheel of gedeeltelijk niet mee te delen aan de DIOB op "*afdoende (of voldoende) pertinent geargumenteerde*" moet zijn is niet aanvaardbaar. Vooreerst is al de vraag wie die beoordeling zal maken. De DIOB kan die beoordeling niet maken vermits de informatie/persoonsgegevens niet van haar komt. Enkel de leverancier van de informatie/persoonsgegevens kan die beoordeling op nuttige wijze maken. Hier spelen dan verder de normale gezags – en controleregels en systemen. Voor wat gerechtelijke informatie betreft gebeurt die beoordeling door het OM of door de politie onder het gezag van het OM die de leiding en het toezicht heeft op de vooronderzoeken in strafzaken. Het is dus een zinloze toevoeging die alleen maar voor verwarring zorgt. Indien de politiediensten bovendien (bepaalde) informatie/persoonsgegevens niet wensen mee te delen mag aangenomen worden dat daar goede redenen voor zijn: het (nog) niet willen opgeven van de geheime fase van het onderzoek (om bv. bepaalde onderzoeksmethodes niet zinledig te maken), het willen afschermen van bepaalde bronnen, een opdracht in die zin van het OM, enz ... Het kan niet de bedoeling zijn dat de aanleverende politiediensten zich moeten verantwoorden ten aanzien van de DIOB. Het is ook een nodeloze werklast opleggen aan de politie die zo al met chronische capaciteitsproblemen kampt. De zinssnede "*... om bij afdoende en pertinent gemotiveerde beslissing ...*", dan wel de hele zin, dient dan ook te worden geschrapt.

15. Het COC merkt op dat het in Ministerraad overlegd Koninklijk besluit, dat de nadere regels voor de aard van de gegevens, het verzoek en de mededeling van de gegevens, waaronder het aanstellen van een contactpunt indien geen personeelsleden werden gedetacheerd zal vastleggen, dient te worden voorgelegd voor advies aan het Controleorgaan op grond van artikel 59 §1, 2^e lid WGB.

Het Controleorgaan herinnert er evenwel aan dat ingevolge artikel 8 EVRM en artikel 22 GW elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (waaronder de bescherming van persoonsgegevens) moet worden voorgeschreven in een *"voldoende precieze wettelijke bepaling"* die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn⁹. Het gaat hierbij minstens om:

- a) de welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden;
- b) de (categorieën) van persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
- c) de maximale bewaartermijn van de geregistreeerde persoonsgegevens;
- d) de aanduiding van de verantwoordelijke voor de verwerking.

De voorwaarde onder b) is in dit ontwerp alvast op geen enkele of minstens onvoldoende wijze geregeld, wat niet aanvaardbaar is. Zo is onder meer niet duidelijk, wat de voorwaarde onder b) betreft, welke categorieën van informatie kunnen worden meegedeeld:

- gerechtelijke of bestuurlijke informatie of beide;
- enkel informatie over concrete feiten of ook zgn. "zachte informatie"; wanneer de criteria er worden op nagelezen die kunnen leiden tot het niet afleveren, schorsen of opheffen van een vergunning of het sluiten van een inrichting op basis van het gevoerde integriteitsonderzoek moet besloten worden dat het wellicht de bedoeling is dat eender welke soort informatie (ook de niet concrete feiten, ook niet gevalideerde informatie, enz ...) in aanmerking genomen worden (cf. ontworpen art. 119ter §6 NGW waar men het heeft over *"redelijke vermoedens"*, *"de uitbating gebruikt zal worden"*, *"de relatie van de uitbater tot de strafbare feiten"*, *"indirect leiding geven"*, *"de facto een dominante positie innemen of zal innemen tegenover de uitbater"*, wat allemaal termen zijn die betrekking hebben op zachte en/of niet gevalideerde feiten, beweringen, omstandigheden of informatie);
- informatie enkel uit nationale bronnen of ook uit internationale bronnen (Europol databanken, Interpol gegevens, enz ...);
- informatie onder embargo (hetzij een wettelijk embargo opgelegd door het OM, dan wel een beperkte gebruikerscode zoals voorzien in de MFO 3);
- quid met alle informatie/persoonsgegevens die geen betrekking hebben op de aanvrager of *"de personen die in rechte of in feite belast zijn met de uitbating"* (cf. het ontworpen art. 119ter §5 NGW), zoals familieleden, vrienden, kennissen, getuigen, slachtoffers, ... zullen deze gegevens zich ook bevinden in het dossier van de DIOB of het uiteindelijke

⁹ Zie DEGRAVE, E., "L'égouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie bijvoorbeeld: EHRM, arrest Rotaru c. Roumania, 4 mei 2000); Zie ook onder meer de volgende arresten van het Grondwettelijk Hof: arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

administratieve dossier? Dient de politie deze gegevens af te schermen vooraleer mee te delen? De WGB legt in artikel 31 aan de politiediensten de verplichting op, voor zover mogelijk, een onderscheid te maken tussen verschillende categorieën personen (daders, slachtoffers, getuigen, aangevers, ...). Artikel 10 §2 van het ontwerp stelt dat het advies van de DIOB geen gegevens mag vermelden die onder meer schade zouden toebrengen aan de bescherming van de privacy van derden. Dat is alvast een belangrijk aspect, maar de vraag is of daarmee elk gevaar wordt gecapteerd dat er in het dossier van de DIOB of dat van de beslissende administratieve overheid geen persoonsgegevens zullen te vinden zijn die afbreuk doen aan de privacy van voormelde derden. Dat laatste lijkt niet het geval bij lezing van artikel 12 dat een omschrijving bevat van de inhoud van het dossier van adviesbehandeling vermits daarin onder punt 2 sprake is van "de verzoeken om gegevens overeenkomstig 8 en de gegevens die aldus werden meegegeeld (eigen onderlijning), en de aanleverende dienst of overheid".

- enz ...

Het Controleorgaan vestigt volledigheidshalve in deze context bijkomend de aandacht op artikel 6.3 AVG, dat op de DIOB van toepassing zal worden, en dat even zeer, in samen lezing met artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet, voorschrijft dat elke regelgeving die de verwerking van persoonsgegevens omkadert, in principe minstens volgende essentiële elementen van die verwerking moet vermelden:

- het doel van de verwerking¹⁰;
- de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ("minimale gegevensverwerking")¹¹
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden¹²;
- evenals de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke

De aanduiding van de (categorieën) van persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn en die door de aanleverende diensten kunnen overgemaakt worden aan de DIOB dienen dus in het ontwerp te worden geregeld en kunnen niet overgelaten worden aan een KB (zie ook verder onder randnummer 24).

¹⁰ Zie artikel 5.1.b) AVG.

¹¹ Zie artikel 5.1.c) AVG.

¹² Zie artikel 5.1.e) AVG.

16. Daarnaast wordt de steller van het ontwerp gewezen op artikel 44/11/9 §2 WPA dat, recentelijk gewijzigd werd door het door het parlement reeds goedgekeurde wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen wat het politionele informatiebeheer betreft (hierna afgekort als Ontwerp Politioneel Informatiebeheer 2019)¹³, thans als volgt luidt:

"§ 2. Overeenkomstig de nadere regels vastgelegd in de richtlijnen van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, elk in het kader van hun bevoegdheden, kunnen ze (de politionele persoonsgegevens en informatie, nvdr.) 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 lijst van deze overheden, organen of instellingen wordt vastgesteld door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie op basis van een voorstel van het Comité Informatie en ICT bedoeld in artikel 8sexies van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Het advies van het Controleorgaan op de Politionele Informatie met betrekking tot dit voorstel wordt gevraagd. (eigen onderlijning)"

De eerste vraag die zich stelt is hoe het artikel 8 §1 a) en ook het ontworpen artikel 119quater §1 e) NGW zich verhoudt tot het gewijzigde artikel 44/11/9 §2 WPA. Het DIOB is ongetwijfeld een Belgische openbare overheid, publiek orgaan of instelling of instellingen van openbaar nut, maar de vraag is of het ook "wettelijke verplichtingen inzake de openbare veiligheid" heeft. Dat lijkt niet zo evident, vermits het DIOB enkel een niet bindende adviesopdracht heeft. Bovendien moet het DIOB dan opgenomen worden in de lijst van instellingen door de beide voogdijministers op voorstel van het nieuwe "Comité Informatie en ICT" bedoeld in artikel 8sexies Wet Geïntegreerde Politie (WGP), voorstel waarop ook het Controleorgaan een eigen advies dient te geven.

Wat is de verhouding tussen deze wettelijke omkadering rond het medelen van politionele informatie aan derde "Law Enforcement Agencies" van artikel 44/11/9 §2 WPA en, voor wat de DIOB betreft, dit voorontwerp? Moet dit voorontwerp als een afwijking van de regels van de WPA gezien worden? Het Controleorgaan leest ook nog in het ontworpen artikel 119quater §1, 4^e lid dat "de mededeling, aanwending en verwerking van deze gegevens geschiedt overeenkomstig de wetgeving dat op de betrokken dienst van toepassing is". M.a.w., de regels van de WPA lijken dus te primeren.

De steller dient hieromtrent duidelijkheid te verschaffen.

2. Voor wat informatie/persoonsgegevens die voor doeleinden van bestuurlijke politie verwerkt betreft

¹³ Parl. St., Kamer, 2018-2019, n° DOC 54, 3697/007.

17. Hier herhaalt het Controleorgaan het gestelde onder randnummer 10 en de vaststelling dat het de politiediensten überhaupt niet toegelaten is informatie/persoonsgegevens van bestuurlijke politie over te maken aan de DIOB. Het moet immers gaan om informatie/persoonsgegevens omtrent "*misdrijver*" of hun deelnemers (in de betekenis die aan "deelname" wordt gegeven in artikel 2, in fine). De steller van het ontwerp dient hieromtrent duidelijkheid te scheppen. Het gestelde onder randnummer 14 e.v. geldt in ondergeschikte orde ook hier mutatis mutandis, alsmede wat onder randnummer 15 werd gesteld.

18. Artikel 11, in fine voorziet dat het DIOB logbestanden bijhoudt die drie jaar worden bewaard. Een gelijkaardige termijn is voorzien voor de verwerkingen van persoonsgegevens door de (diensten van) de burgemeester bij de uitvoering van het zgn. integriteitsonderzoek (cf. ontworpen art. 119quater §4, 2^e lid NGW).

Het is ook voor de politiediensten (en alle andere aanleverende diensten) essentieel dat er logbestanden worden bij gehouden van de verwerkingen op informatie/persoonsgegevens die van de aanleverende politiediensten afkomstig zijn. In geval van een inbreuk op de beveiliging of data breach is het essentieel dat men de bron van de inbreuk kan retraceren, a fortiori gezien het soort gegevens dat het DIOB aangeleverd krijgt vanwege de politie. In dat opzicht is een termijn van 3 jaar te kort. Het COC wijst er op dat de WPA thans termijnen voorziet van 30, 15 of 10 jaar voor de logbestanden op de politionele gegevensbanken (cf. Wet Politieel Informatiebeheer 2019, de nieuwe § 3 van art. 44/9 en het nieuw lid van art. 44/10 §1 voor wat de ANG betreft (30 jaar); de nieuwe §8 van art. 44/11/2 voor wat de basisgegevensbanken betreft (15 jaar met mogelijkheid van verlenging naar 20 jaar) en de nieuwe §4 van art. 44/11/3 voor wat de bijzondere gegevensbanken betreft (10 jaar met mogelijkheid van verlenging naar 20 jaar)). Er kan worden van uit gegaan dat de meeste informatie die vanuit de politie zal doorvloeien naar de DIOB of de (diensten van de) burgemeester vanuit de ANG of de basisgegevensbanken zal komen. Een termijn van 30 jaar zoals die geldt voor de ANG verdient dan ook de voorkeur, minstens een termijn van 15 jaar.

19. Artikel 12 bevat de opsomming van de inhoud van het dossier van adviesverlening van het DIOB. De eerste fundamentele vraag die zich stelt is of dit dossier toegankelijk kan zijn voor de aanvrager of een andere belanghebbende partij. Dit is evident ook voor de politiediensten essentieel om weten. Naar luid van het 2^e lid van §1 is dit dossier "*inzake de adviesbehandeling ... enkel toegankelijk of kan enkel geraadpleegd worden door de leden aangewezen door de directeur van de DIOB, op basis van de nood om er kennis van te nemen*". Er moet dus van uitgegaan worden de Wet Openbaarheid van bestuur van 11 april 1994 in deze niet van toepassing is of beter gezegd dat dit voorontwerp er van afwijkt. Indien dat het geval is, is de vraag of het niet verkieselijk is ook in voormelde wet zelf de in deze wet bedoelde uitzondering op te nemen. Voormeld lid is dermate affirmatief geschreven dat het ook onduidelijk is of de politie of het parket inzage kunnen nemen (desnoods onder dwang) van

voormeld dossier. Raakt deze bepaling bijvoorbeeld aan de strafrechtelijke beslagbevoegdheden van politie en OM? De steller van het ontwerp wordt verzocht dit aspect te verduidelijken. Het lijkt aangewezen het 2^e lid van §2 ook van toepassing te verklaren op §1 zodat niet alleen het gearhiveerde dossier maar ook het "levende" dossier door de gerechtelijke overheden kan worden ingezien (desgevallend onder dwang).

20. De geheimhoudingsclausule van het ontworpen artikel 16 kan evenmin gelden ten aanzien van de toezichthoudende autoriteiten. Zo is het duidelijk dat een gedetacheerd lid van de politiediensten, die daardoor personeelslid van de DIOB is geworden, zich niet kan of zou kunnen mogen beroepen op dat geheim in het kader van onderzoeken en controles die door het Controleorgaan worden gevoerd. Het zelfde geldt overigens voor de andere toezichthoudende autoriteiten: de Gegevensbeschermingsautoriteit, het Comité I en het Comité P. Het artikel moet dan ook geamendeerd worden in de volgende zin: "*Buiten het geval waarin ze worden opgeroepen om in rechte te getuigen in strafzaken, of voor een parlementaire onderzoekscommissie of ten aanzien van de bevoegde toezichthoudende autoriteit, zijn de directeur, gedetacheerde ambtenaren en verbindingsmagistraten en de personeelsleden van de DIOB gebonden door het beroepsgeheim en mogen ze aan geen enkele persoon of autoriteit gegevens bekendmaken waarvan zij bij de uitoefening van de bevoegdheden krachtens deze wet, in kennis werden gesteld. Het geheim blijft bestaan zelfs wanneer ze de DIOB hebben verlaten of de medewerking hebben stopgezet*".

21. §4 van het ontworpen art. 119ter NGW stelt dat de burgemeester de personeelsleden aanduidt belast met het daarin voorziene integriteitsonderzoek. De ontworpen §12 voorziet dat de Koning "*de minimale modaliteiten van de risico-analyse en de voorwaarden met betrekking tot de personeelsleden belast met het integriteitsonderzoek (bepaalt)*". Het COC stelt zich de vraag of daarmee ook de leden van de lokale politie bedoeld worden. Indien dat de bedoeling is wordt dat beter, minstens in de toelichting, met zoveel woorden gezegd. Het is immers van belang voor de politiezones om te weten dat ze daarmee kunnen worden belast, gezien de impact ervan op hun operationele capaciteit, temeer voorzien wordt in een zeer korte termijn van 30 dagen om dat onderzoek rond te krijgen (abstractie gemaakt van de mogelijkheid om de termijn éénmaal met 30 dagen te verlengen). Dit betekent immers dat dergelijke integriteitsonderzoeken de absolute prioriteit zullen moeten krijgen met alle gevolgen van dien op de uitvoering van de andere taken van basispolitiezorg door de lokale politie (zoals lokale rechetaken, de lokale wijkwerking, enz ...). Het komt de steller van het ontwerp toe deze bijzonder strikte termijn te heroverwegen wetende dat dergelijk onderzoek ook betrekking heeft of kan hebben op de natuurlijke of rechtspersoon die niet enkel in rechte, maar ook in feite belast zal zijn met de uitbating. Alleen al het achterhalen wie in de feiten met de uitbating belast zal zijn kan nader onderzoek en dus tijd vragen. Het Controleorgaan is van oordeel dat de voorziene termijn van 30 dagen niet realistisch is en aanleiding riskeert te geven tot fouten, onzorgvuldigheden en missers.

22. Voor wat het ontworpen artikel 119quater §1, e) NGW betreft verwijst het Controleorgaan mutatis mutandis naar hetgeen hoger onder randnummers 14 e.v. werd gesteld. Ook hier is er geen enkele duidelijkheid nopens de categorieën van gegevens die de politiediensten kunnen overmaken aan de (diensten van de) burgemeester in het kader van het integriteitsonderzoek. Dit is in casu nog problematischer omdat, in de hypothese dat er geen advies gevraagd wordt aan de DIOB, wat niet verplichtend werd gemaakt, er derhalve geen "trusted third party" die het DIOB is, tussenkomt, en alle mogelijke gevoelige politionele informatie van gerechtelijke en/of bestuurlijke aard rechtstreeks bij de burgemeester kan binnenkomen, zonder enige filter. Daarbij komt dat de burgemeester het hoofd is van de lokale politie die onder zijn of haar gezag staat (art. 11 en 42 Wet Geïntegreerde Politie) zodat het voor een lokale politie sowieso niet zo evident is om bepaalde informatie te weigeren aan de burgemeester of die te filteren.

Voor wat de gerechtelijke gegevens betreft wordt dan verder voorzien dat *"binnen de zonale veiligheidsraad een protocol (wordt) afgesloten over de integriteitsonderzoeken waarbij gerechtelijke gegevens kunnen worden aangewend. Dit protocol bevat ten minste een omschrijving van het materieel en territoriaal toepassingsgebied, de modaliteiten van de informatieverstrekking en –aanwending"*. Wat gebeurt er indien er geen protocol wordt afgesloten? Een protocol of beter overeenkomst kan immers niet worden afgedwongen. Dan lijkt het erop dat er in die hypothese geen gerechtelijke informatie of politionele informatie van gerechtelijke aard kan meegedeeld worden, ook niet door de politiediensten. Het komt de steller van het ontwerp toe die hypothese te onderkennen.

23. Verder stelt de voorlaatste alinea van §1 het ontworpen artikel 119quater NGW dat *"de aangewende gegevens als bedoeld in a) tot en met e) slechts in een periode van vijf jaar voorafgaand aan het integriteitsonderzoek (mogen) worden verwerkt"*. Het Controleorgaan begrijpt die passage in die zin dat de politiediensten enkel informatie en persoonsgegevens mogen meedelen die niet ouder zijn dan 5 jaar voorafgaand aan de start van het integriteitsonderzoek. Vooreerst betekent dat de juiste startdatum van een integriteitsonderzoek moet vastliggen. Er kan van uitgegaan worden dat die start ligt op de dag waarop er kennis van wordt gegeven aan de betrokkene (cf. ontworpen art. 119ter §4, 3^e lid NGW). Dat betekent dat de politiediensten (en alle andere aanleverende diensten) die datum zullen moeten ontvangen van de (diensten van de) burgemeester die het integriteitsonderzoek zal voeren. Informatie/persoonsgegevens die ouder zijn dan 5 jaar kan door de politie zodoende niet meegedeeld worden. Deze beperking om in de tijd terug te gaan tot vijf jaar geldt ook voor de informatiestroom vanuit de politie naar de DIOB (zie ontworpen artikel 8 §1, a).

24. In §2 van het ontworpen artikel 119quater wordt een poging ondernomen om de categorieën van persoonsgegevens die binnen dergelijk integriteitsonderzoek zullen worden verwerkt te omschrijven. Zoals gesteld onder randnummer 22 blijft dit echter zeer vaag: de meest belangrijke categorie, waar het in essentie in dit ontwerp om draait, is immers het puntje e) wat wordt omschreven

als de "*financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens voor zover deze persoonsgegevens afkomstig zijn van de instanties als bedoeld in paragraaf 1.*" Deze opsomming is dermate ruim dat niet is voldoen aan de hoger genoemde fundamentele rechtsnormen zoals vervat in het EVRM, de AVG of de Grondwet.

Volledigheidshalve moet nog opgemerkt worden dat de Nederlandstalige versie van de 5^e paragraaf dient te worden herzien.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de Politie Informatie,

verzoekt de aanvrager gevolg te geven aan de opmerkingen onder de randnummers 9 tot en met 24

verzoekt voor het overige rekening te houden met de hogervermelde opmerkingen onder de overige randnummers;

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politie Informatie op 17 juni 2019.

Voor het Controleorgaan,
De voorzitter,
(get.) Philippe ARNOULD

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized loop followed by a vertical line and a smaller loop at the bottom.