



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DA220002		08/11/2022

Betreft: Advies betreffende een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek 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 7, inzonderheid artikel 236.

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna afgekort 'WOG').

Gelet op de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (hierna 'WPA').

Gelet op de *Law Enforcement Directive* 2016/680 van 27 april 2016 (hierna *LED*).

Gelet op de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens.

Gelet op het verzoek van **14 september 2020** van de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing om advies te verstrekken op hogervermeld voorontwerp van wet (hierna 'het voorontwerp').

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

Brengt op 8 november 2022 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 'WOG') 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 59 §1, 2^e lid en 236 §2 WGB, 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 WGB⁴. Daarnaast heeft het COC ook een ambtshalve adviesopdracht voorzien in artikel 236 §2 WGB en een algemene voorlichtingsopdracht van het brede publiek, betrokkenen, verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers in de materie van het privacy – en gegevensbeschermingsrecht voorzien in artikel 240 WGB.

2. 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 en Justitie' of *Law Enforcement Directive (LED)*).

³ Artikel 4 §2, 4^e lid WOG.

⁴ Artikel 71 §1, 3^e lid WGB.

⁵ Artikelen 59 §1, 2^e lid en 236 § 2 WGB.

3. Het Controleorgaan is, 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 'BELPIU') 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 verleend⁶.

4. Het Controleorgaan is ingevolge artikel 281, § 4, van de algemene wet van 18 juli 1977 "*inzake douane en accijnzer*", zoals gewijzigd door de wet van 2 mei 2019 "*tot wijziging van diverse bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens*" ten aanzien van de Dienst Geschillen van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen bevoegd in het kader van de vorderingen gericht aan de BELPIU in fiscale materies.

5. Het COC is tot slot ook belast, in het kader van de dataretentie wetgeving, op grond van artikel 126/3 §1, 8^e lid van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna afgekort 'WEC'), zoals gewijzigd door de wet van 20 juli 2022 betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatiegegevens en van metagegevens in de sector van de elektronische communicatie en de verstrekking ervan aan de autoriteiten (*BS* van 8 augustus 2022), met de validatie van de statistieken met betrekking tot het aantal strafbare feiten en de bewaringstermijn voor elk gerechtelijk arrondissement en elke politiezone in het kader waarvan het al zijn bevoegdheden uitoefent die hem zijn toegekend bij titel 7 van de wet van 30 juli 2018. Het is daarnaast ook nog belast, in toepassing van artikel 42 § 3, 2^{de} en 3^{de} lid WPA met de controle van de vorderingen van de Cel Vermiste Personen van de federale politie tot opvraging van de gegevens met betrekking tot de elektronische communicatie betreffende de vermiste persoon.

II. Voorwerp van de aanvraag

6. Het COC heeft in het recente verleden reeds tweemaal een advies uitgebracht omtrent de thematiek van het voorontwerp op vraag van het parlement en de Minister van Binnenlandse zaken.

De Ministerraad van 29 maart 2019 had omtrent *een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare besturen* beslist een ontwerp voor advies voor te leggen aan onder meer de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna 'GBA'), wat, op 16 mei 2019, door de Minister is gebeurd. Vervolgens werd deze tekst door de GBA op 17 mei 2019 aan het Controleorgaan overgemaakt om, gezien een aantal bepalingen ervan, na te gaan of ook het Controleorgaan geen

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

advies diende te verstrekken op hogervermeld voorontwerp van wet. Het COC verleende effectief advies op voormelde tekst op 17 juni 2019 (zie advies DA190013 van 17 juni 2019, <https://www.controleorgaan.be/files/DA190013-NL.PDF>).

Het COC werd een tweede maal om advies gevraagd betreffende een *wetsvoorstel tot wijziging van diverse bepalingen betreffende bestuurlijke handhaving en houdende de oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DOC 55 1381/001)*, deze keer door de Voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken van het federale parlement. Het Controleorgaan verleende op die tekst advies op 15 september 2020 (zie advies DA200006 van 15 september 2020, https://www.controleorgaan/files/DA200006_Bestuurlijke_Handhaving-DIOB_N_00016720.PDF).

7. Vermits het thans voorliggend voorontwerp heel wat gelijkenissen vertoont met de voorheen aan het COC voorgelegde versies - inclusief een versie voorgelegd door de Minister van Binnenlandse Zaken op 10 februari 2022, maar dat niet het akkoord van de Ministerraad had bekomen⁷ - verdient het aanbeveling deze voorgaande adviezen opnieuw mee in rekening te brengen. Voor de eenvoud en leesbaarheid van onderhavig advies zullen de toen gemaakte bemerkingen, voor zover nog relevant, hernomen worden. Het COC merkt tot zijn tevredenheid op dat een aantal van zijn bemerkingen uit eerdere adviezen werden meegenomen in de nieuwe tekst, maar stelt tegelijk ook vast dat met enkele belangrijke bezwaren geen of onvoldoende rekening werd gehouden. Bepaalde aspecten van huidig voorontwerp zijn ook volstrekt nieuw (zoals bijvoorbeeld de creatie van een ARIEC in elk gerechtelijk arrondissement) en zullen een bijzondere aandacht krijgen.

III. Bespreking

8. 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 voorontwerp 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 Brief van vraag tot advies van 10.02.2022 van de Minister van Binnenlandse Zaken. Op vraag van het COC deelde het kabinet van de Minister per e-mail van 07.03.2022 aan het COC mee dat het toen voorgelegde ontwerp nog niet was goedgekeurd door de Ministerraad in eerste lezing. Het COC herinnerde de verzoeker aan het feit dat het vrij ongebruikelijk is een tekst van een wetsontwerp en Memorie van Toelichting, waaromtrent (nog) geen consensus bestaat en die derhalve nog (substantieel) kan wijzigen (voor zover dat het geval zou zijn), voor advies voor te leggen. In beginsel wordt advies gevraagd na goedkeuring door de Ministerraad vermits de tekst dan in beginsel politiek is gevalideerd.

In *casu* betreft het voornamelijk de artikelen 2, 20, 21, 22, 25, 29, 30, 32 t/m 34, 35 t/m 38 en 47 van het voorontwerp. Maar ook andere artikelen hebben hun (rechtstreekse of onrechtstreeks) belang en zullen waar relevant aan de orde zijn. Het COC volgt in dit advies de chronologie van het voorontwerp.

III.1. Titel 1. Inleidende bepalingen

9. Artikel 2 bevat een aantal, voor een goed begrip van het voorontwerp, belangrijke definities.

9.1. Het ARIEC wordt er gedefinieerd als het "*Arrondissementeel Informatie en Expertise Centrum*" zonder meer. Op geen enkele wijze blijkt dat dit nieuw orgaan in feite en in rechte een onderdeel of een structuur is van en binnen de federale politie. Het verdient aanbeveling dit gemis recht te zetten in de definitie van het ontworpen artikel 2, 1^o, naast een bijkomende te creëren wijziging van de artikelen 93 en 103 en/of 104 van de Wet van 7 december 1998 "*tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*" ('WGP') (zie ook verder in dit advies de opmerkingen betreffende titel 3). Het verdient dus de voorkeur als definiëring te voorzien "*Arrondissementeel Informatie en Expertise Centrum van de federale politie*", desgevallend met een verwijzing naar het te wijzigen corresponderende artikel van de WGP. Er mag geen onduidelijkheid bestaan wie het gezag en de leiding en dus ook de verantwoordelijkheid draagt voor het correct en wettelijk functioneren van het ARIEC.

9.2. Het begrip "*ondermijnende criminaliteit*", dat het materieel toepassingsgebied van het voorontwerp bepaalt, wordt thans omschreven als "*criminaliteit die haar oorsprong vindt in de strafbare feiten zoals vermeld in artikel 119ter, §10, vijfde lid van de Nieuwe Gemeentewet en die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt of kan schaden en die leidt of kan leiden tot een maatschappelijke en/of economische ontwrichting*". Deze definitie is reeds een stuk duidelijker en meer in lijn met het legaliteitsbeginsel dan eerdere definities, voorwerp van vorige adviezen van het COC.

Ze moet samen gelezen worden met het integriteitsonderzoek waartoe op het niveau van de gemeente kan worden beslist en kan worden gevoerd en de lijst van "*strafbare feiten*", zoals opgenomen in het ontworpen art. 119ter §10, 5^e lid NGW (art. 36 voorontwerp), waarvan de natuurlijke persoon of rechtspersoon die er het voorwerp van uitmaakt, niet in verband mag kunnen worden gebracht, zoals omschreven in art. 119ter §10, 1^e tot en met 4^e lid NGW. Thans wordt, in navolging van de opmerkingen van het COC in zijn eerder advies, in meerderheid niet langer gewerkt met 'criminele fenomenen' maar wel met concrete strafbaarstellingen of misdrijven voorzien in het Strafwetboek en de bijzondere (straf)wetten.

9.2.1. Het Controleorgaan herhaalt dat de vergelijking die in het voorontwerp andermaal wordt gemaakt met de witwaswet, waarop voormelde lijst gedeeltelijk is gebaseerd, weinig steek houdt. De toelichting (p. 45) stelt dat, "*De lijst komt deels overeen met de lijst van "criminele activiteiten" van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten (Anti-witwaswet)*". Waarom de stellers van het voorontwerp daarvoor kiezen blijft onduidelijk. De misdrijven in de witwaswet zijn immers geen strafbare feiten maar "criminele activiteiten" en enkel indicatief voor de CFI (witwascel) om al dan niet een doormelding te doen naar het bevoegde Openbaar Ministerie. Die lijst is niet onmiddellijk bepalend voor een eventuele latere concrete strafrechtelijke incriminatie. De doelstelling van de witwaswet is niet, op grond van de doorgemelde informatie, onmiddellijk een voor een betrokkene rechtstreeks negatieve beslissing met rechtsgevolgen te sorteren, zoals dat wel de bedoeling is met dit voorontwerp (zoals de opheffing van een vergunning of de sluiting van een inrichting⁸).

9.2.2. Er blijven evenwel nog enkele vage omschrijvingen over die eerder betrekking hebben op brede criminele fenomenen. Zo blijven er interpretatieproblemen rond de begrippen:

- "*milieucriminaliteit*" (ontworpen art. 119ter §10, 5^e lid, 15^o) en vormt deze alleszins zeer vaak geen "*ondermijnende criminaliteit*" in de zin van het ontworpen art. 2, 4^o. Ook zwerfvuil en hondenpoep zijn een verschijnsel verbonden aan *milieucriminaliteit* maar zijn evident geen "*ondermijnende criminaliteit*";
- idem dito voor "*voedsel en geneesmiddelencriminaliteit, met name opzettelijk gepleegde inbreuken op de reglementering met als gevolg dat de gezondheid van mensen en/of van dieren op ernstige manier bedreigd of aangetast wordt*". Ook hier zijn er tal van misdrijven denkbaar die bezwaarlijk als "*ondermijnend*" kunnen gezien worden.

Het blijven werken met voormelde criminaliteitsdomeinen is disproportioneel en staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel. Dat geldt in eerste instantie voor de burger maar is ook voor de politie problematisch die er nog steeds het raden naar heeft wat *in concreto* moet begrepen worden onder voormelde criminaliteitsfenomenen en naar bv. welke 'feitcodes' (QLF, cf. verder) in de ANG moet gekeken worden om desgevallend mee te delen. Er kan dus uitsluitend gewerkt worden met concrete incriminaties met een concrete opsomming van artikelen van misdrijven uit het Strafwetboek en/of de bijzondere (straf)wetten.

9.2.3. Anderzijds wordt, bij bepaalde strafbaarstellingen, wel een bijzonder breed visnet uitgegooid.

⁸ Waarbij de vraag moet worden gesteld of de opheffing en zelfs sluiting op zich niet vaak disproportioneel zal blijken te zijn in verhouding tot resultaten van het integriteitsonderzoek. Het gaat immers om 'indicaties' die op bestuurlijk niveau evenwel reeds voldoende kunnen zijn om de inrichting te sluiten of de vergunning op te heffen. De vergunning tijdelijk schorsen lijkt in vele gevallen wellicht wel proportioneel en meer aangewezen (als laagste vorm van preventieve maatregel); over dit aspect van proportionaliteit blijft het voorontwerp globaal stilzwijgend.

Voorafgaandelijk moet herhaald worden dat het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in de Grondwet (art. 22) en de relevante verdragsbepalingen (art. 8 EVRM, art. 7 en 8 en 52, lid 1 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie), als essentieel doel heeft de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven. Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie⁹. Dat recht op eerbiediging van het privéleven is niet absoluut. De aangehaalde grondwets- en verdragsbepalingen sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling¹⁰. 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 toestaat¹¹.

Evenzo houdt de vereiste van voorzienbaarheid waaraan de wet moet voldoen, om in overeenstemming te worden bevonden met artikel 8 EVRM, 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 voorzien¹². 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 Verdrag¹³.

Enkele voorbeelden ter illustratie van het voormelde brede visnet dat wordt gecreëerd:

- alle diefstallen (ontworpen art. 119ter §10, 5^e lid, 18^o) in al hun mogelijke kwalificaties en verschijningsvormen worden weerhouden, vermits *in concreto* de artikelen 461 tot en met 488quinquies Sw. worden gevisieerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook de enkelvoudige en eenmalige winkeldiefstal of een éénmalige loonbediendendiefstal van 4 jaar oud potentieel mee in rekening zal kunnen worden gebracht en potentieel aanleiding zal kunnen geven tot de weigering, schorsing of opheffing van de vestigings – of uitbatingsvergunning of sluiting van een inrichting ... Dit is disproportioneel en doet het ergste vrezes vermits de ervaring leert, o.a. in het kader van de wetgeving op de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en adviezen dat overheden liever 'geen

⁹ Zie onder meer Grondwettelijk Hof n^o 27/2020 van 20 februari 2020, overweging B.6.4.

¹⁰ Ibidem, overweging B.7.7; zie ook Grondwettelijk Hof n^o 108/2016 van 14 juli 2016, overweging B.10.

¹¹ Grondwettelijk Hof n^o 108/2016 van 14 juli 2016, overweging B.11.2.

¹² Grondwettelijk Hof n^o 108/2016 van 14 juli 2016, overweging B.11.2 met verwijzing naar EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 55; grote kamer, 17 februari 2004, *Maestri t. Italië*, § 30).

¹³ Grondwettelijk Hof n^o 108/2016 van 14 juli 2016, overweging B.11.2 met verwijzing naar EHRM, grote kamer, 12 juni 2014, *Fernández Martínez t. Spanje*, § 117.

risico's nemen' en een voor een betrokkene negatieve beslissing nemen op grond van de enkele vaststelling dat men "*ANG gekend is*" voor 'een diefstal'; zelden wordt in de diepte op de concrete feiten ingegaan, ook al betrof het bv. een zeer lichte éénmalige winkeldiefstal van pakweg 4 jaar oud; het COC ervaart één en ander vaak bij de behandeling van de verzoeken onrechtstreekse uitoefening van rechten (art. 41-42 WGB) die het gevolg zijn van administratieve weigeringsbeslissingen (geen machtiging, negatief veiligheidsadvies, verbod om de functie van gemeenschapswacht uit te oefenen, in het kader van allerhande integriteitsonderzoeken die thans reeds gebeuren, niet weerhouden in de selectie voor een veiligheidsberoep, enz. ...)

- alle vormen van "fiscale fraude" worden weerhouden, gaande van de kleinste niet aangifte van een bepaald inkomen tot georganiseerde en grootscheepse fiscale fraude;

- idem dito voor alle mogelijke gevallen van sociale fraude vermits, met verwijzing naar artikel 1 §1 Sociaal Strafwetboek. Iedere inbreuk op een sociale wetgeving, althans behorend tot de bevoegdheid van de federale overheid, wordt bedoeld (een niet aangifte DIMONA bv.); de toevoeging "*na herhaling van de inbreuk*" is niet duidelijk. Wordt daarmee bedoeld dat voormelde inbreuk maar 'meegenomen' wordt in geval van herhaling? Zo ja, wettelijke herhaling? Feitelijke herhaling? Wanneer is er sprake van herhaling?;

- alle vormen van "*misbruik van vertrouwen, oplichting en bedriegerij, zoals bedoeld in de artikelen 491 tot en met 504 van het Strafwetboek*"; ook hier zitten heel wat mineure feiten bij zoals het niet terugbrengen of laattijdig terugbrengen van een gehuurd goed (boek bibliotheek, tuingerief uit een tuincentrum, enz. ...), kleine gevallen van oplichting, enz. ...

Dat huidig voorontwerp een wel zeer breed net uitgooit naar alle mogelijke strafbare feiten die mogelijks iets zouden kunnen te maken hebben met ondermijnende criminaliteit blijkt ook uit de vaststelling dat de voorwaarde van het 'georganiseerd karakter' van de in aanmerking te nemen strafbare feiten uit de vorige versies werd geschrapt. Waar de schrapping evident ook kan zijn ingegeven door de kritiek die onder meer het COC in zijn vorige adviezen had rond de correcte interpretatie van de notie "*op georganiseerde wijze*", onder meer omwille van het gebrek aan definitie, is het finaal resultaat van de schrapping hoe dan ook dat zeer banale strafbare feiten aanleiding kunnen geven tot het weigeren, schorsen of intrekken van een vergunning dan wel sluiten van een inrichting.

De reeds bij eerder advies gemaakte suggestie om zich te aligneren op de taplijstmisdrijven van art. 90ter Sv. wordt kennelijk doelbewust niet gevolgd, noch kan men enige verantwoording hiervoor (of voor de gekozen lijst) terugvinden, behoudens dat deze "gedeeltelijk" is gebaseerd op de lijst van criminele activiteiten van de anti-witwaswet. Nochtans werd precies deze taplijst van art. 90ter §§2 tot 4 Sv. ook zeer recent gebruikt in het kader van de nieuwe dataretentie wetgeving, ingevoegd door de wet van 20 juli 2022 "*betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatiegegevens en van metagegevens in de sector van de elektronische communicatie en de verstrekking ervan aan de autoriteiten*" (BS van 8 augustus 2022). Deze lijst van misdrijven wordt beschouwd als zijnde de

weerspiegeling van wat naar Belgisch recht onder "zware en/of georganiseerde criminaliteit" kan vallen en derhalve een aanvaardbare grondslag vormt om aan de telecomoperatoren een gerichte en tijdelijke bewaarplicht op te leggen van identificatie, verkeers – en locatiegegevens (metagegevens)¹⁴. Ook dit voorontwerp en de bestuurlijke handhaving heeft als doelstelling het bekampen van ondermijnende en/of georganiseerde criminaliteit of het vermijden van infiltratie in de bovenwereld van criminelen of kapitalen uit de onderwereld zoals dat herhaaldelijk blijkt uit de toelichting (waar geen sprake meer is van "gemeenrechtelijke criminaliteit" zoals dat in vorige versies het geval was¹⁵):

- *"De laatste jaren merkt men steeds meer dat de georganiseerde criminaliteit zich in het maatschappelijk weefsel probeert te nestelen. Dit gebeurt onder andere door het actief investeren in horecagelegenheden om geld wit te wassen, maar ook door in buurten en wijken voet aan grond te krijgen en van daaruit malafide handel te kunnen drijven. Niet alleen de horeca is een gevoelige sector voor de infiltratie van georganiseerde criminaliteit, maar ook massagesalons, autoverhuurbedrijven, carwashes, goudwinkels, etc. Het aanpakken van complexe fenomenen zoals de georganiseerde criminaliteit vergt een multidisciplinaire ketenaanpak ..."*¹⁶
- *"Het huidig wetsontwerp beoogt middels een doortastende, preventieve en aanklappende aanpak te verhinderen dat de ondermijnende criminaliteit zich in de lokale gemeenschap nestelt. Ook op het Europees niveau heeft de Raad Binnenlandse Zaken en Justitie zich uitdrukkelijk uitgesproken pro een sterkere focus op de bestuurlijke aanpak van ernstige en georganiseerde criminaliteit. De bestuurlijke handhaving voorkomt dat lokale besturen ongewild de vestiging van zware en/of georganiseerde misdaad in het sociaaleconomisch weefsel van hun grondgebied faciliteren".*¹⁷
- *"De te voorkomen of criminaliteit is georganiseerde criminaliteit, maar ook criminaliteit die een zekere ernst heeft... Bij ondermijnende criminaliteit staan bijgevolg de schadelijke effecten van dit type van criminaliteit centraal, met nadruk op de maatschappelijke en economische ontwrichting die zij teweegbrengt".*¹⁸
- *"Het doel van de risicoanalyse is een precies en gedetailleerd beeld te verkrijgen van welke economische en niet-economische activiteiten op een bepaald ogenblik worden gevisieerd door de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit om als dekmantel te dienen voor hun criminele activiteiten."*¹⁹
- *"Deze gegevens hebben betrekking op verschillende strafbare feiten gerelateerd aan ernstige en georganiseerde misdaad".*²⁰
- *"Dit kadert in de algemene transversale federale bevoegdheid inzake georganiseerde en ondermijnende criminaliteit".*²¹

¹⁴ Zie o.a. artikel 126/3 van de Wet van van 13 juni 2005 "betreffende de elektronische communicatie".

¹⁵ Cf. Advies DA200006 van 15 september 2020 van het Controleorgaan, https://www.controleorgaan/filesDA200006_Bestuurlijke_Handhaving-DIOB_N_00016720.PDF), randnummer 13.

¹⁶ Toelichting, p. 3. Onderlijning door het COC.

¹⁷ Ibid, p. 4. Onderlijning door het COC.

¹⁸ Ibid, p. 10. Onderlijning door het COC.

¹⁹ Ibid, p. 15. Onderlijning door het COC.

²⁰ Ibid, p. 31. Onderlijning door het COC.

²¹ Ibid, p. 45. Onderlijning door het COC.

Duidelijk omschreven misdrijven vergroten in belangrijke mate de rechtszekerheid ook voor de politie. Ze zijn niet alleen duidelijker voor de rechtsonderhorige, maar zijn ook voor de GPI eenvoudiger hanteerbaar dan 'criminele fenomenen'. De misdrijven op de zgn. taplijst zijn uit hun aard in beginsel zeer ernstig (vermits enkel voor die misdrijven het onderscheppen, kennismaken, doorzoeken en opnemen van niet voor publiek toegankelijke communicatie of gegevens van een informaticasysteem of een deel ervan mogelijk is) en lijken dus (in meerderheid) het best te beantwoorden aan de doelstellingen van het voorontwerp dat het moet gaan om ondermijnende criminaliteit (al dan niet "*ernstige*" of "*georganiseerde criminaliteit*") en het weerbaar maken van het (lokaal) bestuur door te vermijden dat illegale middelen geïnjecteerd worden in de reguliere economie of dat de overheid onbewust die illegale economie faciliteert. Het voordeel van deze lijst is bovendien dat het om een gekende lijst gaat die ook in andere handhavingsdomeinen wordt gebruikt. **Het grootste voordeel ervan is evenwel dat de politie op het moment van het opmaken van dit advies reeds enkele maanden bezig is, in het kader van het validatieproces van de statistieken van de ANG, als grondslag voor de dataretentie conform art. 126/3, §1 WEC, met een oefening om de lijst van ANG 'feitcodes' (cf. de zgn. QLF) die corresponderen met de inbreuken vermeld in art. 90ter §§2 tot 4 Sv. op te lijsten. De praktijk toont aan dit proces geen gemakkelijke oefening was en is, maar de lijst is er. Dat betekent dat de politie nu reeds weet welke feitcodes potentieel in aanmerking komen voor melding aan het lokaal bestuur wanneer gewerkt zou worden met (een deel) van de misdrijven van de taplijst.**

Het komt finaal de steller van de tekst toe te beoordelen of al de voormelde en in het ontworpen artikel 119ter §10, 5^e lid NGW vermelde mogelijke gevallen van criminaliteit en misdrijven in al zijn verschijningsvormen en kwalificaties een grondslag moeten kunnen zijn voor een (negatieve) beslissing door elk van de 581 gemeenten in dit land – en dus kunnen aanzien worden als "ondermijnende criminaliteit" en die hieromtrent, naar kan worden verwacht, in evenzo vele gevallen een eigen gemeentelijk oordeel en interpretatie eraan zullen aan geven, temeer daar de steller van het ontwerp de gemeentelijke autonomie centraal stelt in de toepassing van de bestuurlijke handhaving²². De proportionaliteitstoets, die elk van de deelnemende gemeenten moeten doen²³, zal inderdaad van primordiaal belang zijn waarbij zij de relevantie en pertinentie van de haar door de aanleverende diensten - waarvan politionele informatie ongetwijfeld één van de meest belangrijke - overgemaakte informatie zal dienen te beoordelen.

9.2.4. Daarbij komt dat ook elke deelneming in de zin van hoofdstuk VII Sw. volstaat (ontworpen art. 119ter §10, 6^e lid NGW), dus zowel een mededaderschap (art. 66 Sw.) als een daad van medeplichtigheid (art. 67 Sw.). Dat onderscheid is niettemin van belang nu het de graad van beweerde betrokkenheid duidt bij een bepaalde misdrijf. Nu is het, aan de hand van een politionele registratie

²² Toelichting, p. 35.

²³ Ibid, p. 47.

onmogelijk om het statuut van dader, deelnemer of medeplichtige te kunnen nagaan, zonder *in concreto* het opgestelde proces-verbaal te bestuderen. Dit betekent dat de GPI er zich niet zal kunnen "vanaf maken" door enkel de ANG of de vatting in een basisgegevensbank te bekijken zonder ook niet noodzakelijkerwijze het opgestelde proces-verbaal te beoordelen, noch daar gelaten dat het voor 'een gemiddelde politieambtenaar' niet steeds mogelijk is dat juiste statuut te bepalen. Uiteindelijk komt het enkel aan het Openbaar Ministerie en nadien desgevallend de rechter toe de correcte graad van deelneming aan het misdrijf te bepalen. Het is illusoir te hopen dat een gemeentelijk medewerker hier met enig professionalisme kan mee omgaan, zodat het belang van een correcte, nauwkeurige en wel doordachte doormelding vanuit de GPI essentieel zal zijn. Het COC neemt zich alleszins voor die rol die de GPI te spelen heeft in deze informatieflex naar de gemeenten daadwerkelijk te controleren.

9.3. Het COC steekt niet onder stoelen of banken het hart vast te houden voor dit alles en vreest voor een ongelijke behandeling van de burger door de gemeenten, rekening houdende met het ter zake noodzakelijke competentie – en opleidingsniveau in deze materie van de gemiddelde gemeentelijke medewerker van de gemiddelde gemeente in het Rijk om correct, met zin voor nuance en met de noodzakelijke expertise, de haar meegedeelde politionele informatie en persoonsgegevens te interpreteren en te beoordelen. De ervaringen van het COC maken duidelijk dat er zelfs intern de GPI op dat vlak nog veel problemen zijn en men vaak veel te snel, voorbarig en/of zonder grondig onderzoek bepaalde conclusies trekt uit voorhanden zijnde politionele registraties, (die trouwens niet altijd noodzakelijkerwijze een strafrechtelijke inbreuk uitmaken).

De taak van de GPI zal er hoe dan ook in bestaan enkel die informatie en persoonsgegevens van politionele registraties mee te delen die, (1) beantwoordt aan de lijst van misdrijven en criminaliteitsfenomenen voorzien in het ontworpen art. 119ter §10, 5^e lid NGW, (2) als ondermijnende criminaliteit is te beschouwen in de zin van het voorontwerp en (3) pertinent en proportioneel is in het licht van de finaliteit van de bestuurlijke handhaving en de grondrechten van de burger of betrokkene.

9.4. Daarnaast moet worden herhaald dat het voor de politie problematisch is om uit te maken welke politionele registraties nu juist vallen onder hoger vermelde criminaliteitsdomeinen "*milieucriminaliteit*" en "*voedsel en geneesmiddelencriminaliteit*". Voor de politie zal immers het probleem aan de orde zijn welke vattingen of registraties in de ANG overeen komen met die "strafbare feiten" of "criminele activiteiten". De ANG werkt immers met een eigen 'AFE'²⁴ nomenclatuur of met de zgn. QLF (feitcode)²⁵ nomenclatuur die niet overeenkomt met de lijst van de "Anti-witwaswet". Er staat de GPI dus hoe dan ook een oefening te wachten m.b.t het opmaken van een concordantie tussen de in het ontworpen art. 119ter §10, 5^e lid NGW vermelde lijst van misdrijven enerzijds met de politionele AFE

²⁴ Aard Feit.

²⁵ Kwalificatie/ *Qualification*.

en QLF nomenclatuur anderzijds. Dat is nog een stuk moeilijker wanneer we te maken hebben, niet met concrete strafrechtelijke kwalificaties (zoals artikelen in het Sw.), maar met criminaliteitsdomeinen. Het betekent zoals gezegd *de facto* dat alle mogelijke inbreuken die te maken hebben met "*milieucriminaliteit*" en "*voedsel en geneesmiddelencriminaliteit*" zullen meegenomen worden, hoe triviaal ook. Er moet alleszins vermeden worden dat elke politiedienst deze criminaliteitsdomeinen 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 "*milieucriminaliteit*": valt daar het sluikestorten (in zijn diverse verschijningsvormen) onder? Het COC pleit er alleszins voor dat er vanuit de voorgedijministers minimaal een omzendbrief zou komen ten aanzien van de GPI waarin *texto verbo* de QLF en AFE codes waarvan hoger sprake worden opgesteld die aanleiding kunnen geven tot een doormelding aan de gemeente.

9.5. Naast het proportionaliteitsvraagstuk van de doormelding is meteen ook duidelijk dat het hele voorontwerp een belangrijke impact zal hebben op de reeds sterk onder druk staande politionele capaciteit.

9.6. Het COC stelt ook vast dat de hiernavolgende begrippen doorheen het corpus en de toelichting, door elkaar worden gebruikt, zonder helder aan te duiden wat daaronder nu precies moet worden begrepen en zonder dat zij geheel of ten dele worden gedefinieerd:

- "*politionele gegevens*";
- "*gerechtelijke gegevens*";
- "*persoonsgegevens van de gerechtelijke overheden*";
- "*de gegevens die door de geïntegreerde politie worden verwerkt*"
- "*gegevens*"
- "*persoonsgegevens*"
- "*informatiegegevens*"
- "*informatie*"
- "*gegevens en informatie*"

Bijkomend herhaalt het COC dat, minstens voor wat de GPI betreft, best wordt aangesloten met de in de WPA gebruikte terminologie met name, het algemene "*informatie en persoonsgegevens*" (cf. art. 44/1) en daarnaast meer specifiek de "*persoonsgegevens van bestuurlijke politie*" en de "*persoonsgegevens van gerechtelijke politie*" (cf. at. 44/5). "Gerechtelijke gegevens" zijn daarentegen voor het Controleorgaan, gegevens die in oorsprong en in beginsel uitsluitend door de gerechtelijke overheden als verwerkingsverantwoordelijke worden verwerkt en zijn niet te verwarren met (politionele) persoonsgegevens van gerechtelijke politie. Het verdient ook de voorkeur doorheen het hele voorontwerp maximaal dezelfde (beperkt aantal) termen te gebruiken.

III.2. Titel 2, hoofdstuk 4, afdeling 4 en Titel 2, hoofdstuk 5, afdeling 5 geheimhouding (in het kader van het Centraal Register van integriteitsonderzoeken)

10. Het ontworpen artikel 19 lijkt dubbel gebruik uit te maken (en is beperkter) dan het ontworpen artikel 30. De opmerkingen van het COC betreffen dan ook in essentie artikel 30. De geheimhoudingsplicht die wordt opgelegd aan de leden van de DIOB is zeer strikt. Vooreerst betekent "getuigen in strafzaken", zoals vermeld in de 1^e paragraaf, enkel het geval waarin een personeelslid DIOB voor een rechter getuigt (rechter ten gronde of onderzoeksrechter). Getuigenis afleggen in het kader van een opsporingsonderzoek (de overgrote meerderheid van de gevallen) door de politie of parket is derhalve niet mogelijk en zelfs strafbaar (hoewel er geen aparte strafbaarstelling wordt voorzien moet aangenomen worden dat zij strafbaar zijn op grond van artikel 458 Sw.). Het komt de steller van het ontwerp toe te verduidelijken of dat ook de bedoeling is.

10.1. In paragraaf 2, 1^e lid van het ontworpen art. 30 wordt op het verbod, voorzien in §1, een uitzondering voorzien ten gunste van een aantal instellingen, en moet de DIOB op eigen initiatief alle bevindingen, in het kader van "extremisme, terrorisme en financiering van terrorisme of die nuttig zijn voor de opdracht van die diensten", meedelen aan het OCAD, de VSSE, de ADIV en de CFI. Het is niet duidelijk waarom de GPI niet bij deze diensten wordt opgenomen, nu het een essentiële rol speelt in de bestrijding van terrorisme en de financiering ervan. Zelfs aan het parket mag, luidens de toelichting, die informatie niet op eigen initiatief meegedeeld worden door de (personeelsleden van de) DIOB²⁶. Dit betekent dat een personeelslid DIOB geen enkele spontane mededelingen mag of kan doen aan de aldaar gedetacheerde parketmagistra(a)t(en)²⁷ ... ?

De vraag is trouwens hoe één en ander zich verhoudt tot artikel 44/11/9 §4 WPA – in het licht van de voorgenomen wijziging van artikel 44/11/9 §1 WPA (door het artikel 47 van het voorontwerp) waarbij de DIOB wordt toegevoegd aan de aldaar opgesomde organen – vermits deze §4 stelt: "Onverminderd de op hen van toepassing zijnde wettelijke bepalingen en zonder dat dit de uitoefening van hun opdrachten in gevaar zou kunnen brengen, delen de in §§ 1 en 2 bedoelde overheden, diensten, organen, organisaties of instellingen aan de politiediensten de gegevens en informatie mee die zij in het kader van hun opdrachten verwerken en die toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn in het licht van het waarborgen van de uitoefening van de politieopdrachten. Krachtens deze bepaling moet de DIOB (vermits het zou worden opgenomen op de lijst van instellingen opgesomd in art. 44/11/9, §1, 1^e lid WPA) wel degelijk spontaan alle voor de politie relevante informatie aan de GPI meedelen. Beide regels – die van artikel 30 van het voorontwerp enerzijds en het bestaande artikel 44/11/9 §4 WPA anderzijds, in het licht van de voorgenomen wijziging van art. 44/11/9 §1 door dit

²⁶ Toelichting, p. 35.

²⁷ Verbindingsmagistr(a)t(en) en toezichtsmagistra(a)t(en), hoewel de rol van die laatste duister blijft vermits die zal bepaald worden in het reglement van inwendige orde. Voor alle duidelijkheid: dergelijk reglement lijkt alvast geen externe juridische waarde of afdwingbaarheid te hebben.

voorontwerp, – lijken derhalve tegenstrijdig, zodat niet duidelijk is welke regel nu van toepassing is voor het DIOB.

10.2. Voor wat de mededeling op verzoek betreft stelt zich bovenvermeld probleem niet vermits de gerechtelijke overheden (en dus ook de politie conform de regels van de WPA en het Wetboek van Strafvordering) hier vanwege het DIOB wel antwoorden mogen verwachten op door hen gestelde verzoeken in het kader van een vooronderzoek in strafzaken of een SUO²⁸.

III.3. Titel 2, hoofdstuk 5, afdeling 2. De adviesverlening door de DIOB

11. Conform het ontworpen artikel 21 §1 kan de DIOB bij het opstellen van het advies voor de gemeente *“op een gemotiveerde en gerichte wijze met vermelding van de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het voorwerp uitmaakt van de aanvraag, de context van de aanvraag en de finaliteit van de aanwending van de gegevens, de mededeling van persoonsgegevens en informatie verzoeken bij o.a. 1° de geïntegreerde politie bedoeld in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, via het ARIEC, wat betreft de gegevens die door de geïntegreerde politie werden verwerkt in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de adviesaanvraag”*. Desbetreffend moeten de hierna volgende opmerkingen worden gemaakt.

11.1. Duidelijk is dat de politie nooit verplicht kan worden op een dergelijk “verzoek” in te gaan, noch dat zou moeten gemotiveerd worden waarom de GPI (bepaalde) informatie en persoonsgegevens niet zou wensen mee te delen. Dit sluit aan bij eerdere opmerkingen van het COC (cf. randnummer 13 en 14 van advies DA190013 van 17.06.2019) en wordt ook bevestigd in de toelichting²⁹. In die zin is het 3^e lid van het ontworpen artikel 21 §1 niet helder vermits het dan toch weer een verplichting lijkt op te leggen aan de potentieel aanleverende diensten vermits die de gegevens desgevraagd verstrekken (dus toch een verplichting?) *“behoudens indien een zwaarwegend algemeen belang de verstrekking in de weg staat of indien de persoonlijke levenssfeer van de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het voorwerp uitmaakt van de aanvraag onevenredig zou worden geschaad”*. Opnieuw herhaalt het COC dat er geen enkel valabel argument wordt gegeven om de politie, als (functioneel of wettelijke) verwerkingsverantwoordelijke niet volledig meester te laten zijn - onder voorbehoud van gerechtelijke informatie en de rol en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie (cf. verder) – van de al of niet (gedeeltelijke) mededeling van de onder haar verantwoordelijkheid verwerkte politionele informatie en persoonsgegevens. Dit terwijl de toelichting terecht stelt: *“Ingevolge het advies van het Controleorgaan op de politionele informatie (nr. DA190013, randnummer 14), werd de passage uit het eerdere ontwerp geschrapt die het mogelijk maakte voor de bevroegde dienst om bij afdoende en pertinent geargumenteerde beslissing te weigeren om de opgevraagde informatie te leveren. Indien*

²⁸ Strafvorderingsonderzoek.

²⁹ Toelichting, p. 27.

de politiediensten bijvoorbeeld (bepaalde) informatie of persoonsgegevens niet wensen mee te delen, mag worden aangenomen dat daar goede redenen voor zijn. Bovendien kan het niet de bedoeling zijn dat deze aanleverende politiediensten zich moeten verantwoorden ten aanzien van de DIOB³⁰. Het COC verzoekt het corpus in lijn te brengen met de toelichting en voormeld derde lid hetzij te schrappen, hetzij facultatief te maken voor de aanleverende diensten ("De vermelde diensten kunnen desgevraagd alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de DIOB voor het opstellen van het advies vertrekken, ...")

11.2. Daar waar de toelichting stelt dat het in "geen geval ... de bedoeling (is) dat de DIOB bij elke aanvraag steevast de betrokken diensten bevroegt. Dit betreft steeds een operationele overweging, waarbij de DIOB, afhankelijk van de finaliteit en de beoogde informatie, beslist welke dienst wordt geraadpleegd³¹, is het voor het COC glashelder dat de politie in zowat elk dossier zal bevroegt worden. Ook hier moet het duidelijk zijn dat de impact op de capaciteit van de GPI navenant zal zijn.

11.3. Een onduidelijkheid betreft de precieze "wijze van mededeling" van de politionele informatie en persoonsgegevens. Het corpus van het ontworpen art. 21 §1 spreekt enkel over een "verzoek tot mededeling"; de toelichting heeft het dan daarentegen over "de raadpleging door de DIOB van deze databanken betreft een rechtmatige toegang³² wat eerder een rechtstreekse toegang tot de politionele databanken doet vermoeden. ... Voor zover dat al de bedoeling zou zijn dient de steller van het ontwerp duidelijkheid te verschaffen.

Duidelijkheid, niet enkel over de wijze van mededeling en/of toegang, maar ook, wanneer er sprake zou zijn van een (rechtstreekse) toegang, tot welke politionele gegevensbanken die toegang zou bestaan: de ANG, de basisgegevensbanken, de bijzondere gegevensbanken, de technische gegevensbanken, de gemeenschappelijke gegevensbank terrorisme en extremisme of een combinatie van voorgaande. Er is een groot verschil tussen de verschillende mogelijke wijze van overmaken van politionele informatie aan de gemeenten: de WPA maakt daarbij een onderscheid tussen (1) de mededeling, (2) de rechtstreekse toegang en (3) de rechtstreekse bevroeging. Eén en ander moet samen gelezen worden met ontworpen artikel 47 dat een wijziging wil doorvoeren aan artikel 44/11/9 §1 WPA (cf. titel 7) zodat hierop dieper zal worden ingegaan bij de bespreking van de voorgenomen wijziging van artikel 44/11/9 WPA (cf. randnummers 21. e.v.)

11.4. Een volgende vraag die zich stelt is of de GPI, met name het ARIEC, autonoom kan beslissen omtrent dit verzoek tot mededeling door het DIOB (een zelfde vraag stelt zich over de gegevensflux vanuit het ARIEC naar de gemeente/burgemeester via het bestuurlijk verslag³³). Het voorontwerp behoudt daarover het stilzwijgen. Een zelfde opmerking kan worden gemaakt in het kader van het

³⁰ Toelichting, p. 27.

³¹ Toelichting, p. 24.

³² Toelichting, p. 24.

³³ Cf. ontworpen art. 20, 2^e lid, 2^o en 25 §2, 5^o

integriteitsonderzoek door de gemeente, waar het ontworpen art. 119ter §6, 2^e lid NGW dat stelt: *"Het ARIEC kan middels een bestuurlijk verslag relevante politionele en gerechtelijke gegevens bezorgen aan de gemeente"*; deze bepaling lijkt zelfs nog verder te gaan en laat het ARIEC ook toe louter gerechtelijke gegevens mee te delen ... Voor alle duidelijkheid: "gerechtelijke gegevens" zijn gegevens die in beginsel uitsluitend bij de gerechtelijke overheden aanwezig zijn (vb. deskundigenverslag, DNA analyse, strafregister, ...) en niet verwarren met politionele gegevens van gerechtelijke aard (die in de processen-verbaal vervat zitten). Dat het ARIEC politionele informatie van gerechtelijke aard, laat staan gerechtelijke gegevens rechtstreeks en autonoom aan de DIOB of de gemeente zou kunnen meedelen doet de wenkbrouwen fronsen (zie echter ook het ontworpen artikel 21 §2, 3^e lid: *"De verbindingsmagistraat houdt rekening met de reeds door het ARIEC bezorgde gerechtelijke gegevens aan de gemeente. Het advies van de DIOB aan de gemeente bevat enkel de eventueel ontbrekende relevante gerechtelijke gegevens"*).

Het COC wenst dan ook zijn opmerking uit zijn advies DA190013 van 17 juni 2019 te herhalen:

"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" (randnummer 13).

Is het de bedoeling af te wijken van voormelde bepalingen die het monopolie van de toegang tot gerechtelijke informatie en politionele informatie van gerechtelijke aard (of "*persoonsgegevens die voor doeleinden van gerechtelijke politie*" worden verwerkt) in de zin van art. 44/5 §3 WPA aan het Openbaar Ministerie toekent? Dat lijkt niet het geval, althans voor wat betreft de rechtstreekse flux van politionele informatie en persoonsgegevens naar de burgemeester vermits het ontworpen artikel 119quater §1, 2^e lid NGW stelt dat *"de mededeling, aanwending en verwerking van deze gegevens geschiedt overeenkomstig de wetgeving die op de betrokken dienst van toepassing is"*. **Dit betekent dus, met respect voor voormelde beginsel van de informationele monopolie positie van het OM.** Een gelijkaardige bepaling ontbreekt echter voor wat betreft de flux vanuit de GPI naar het DIOB, wat de logica zelve zou moeten zijn. Het is niet omdat er een verbindingsmagistraat of toezichtsmagistraat (wiens laatste opdracht en functie overigens duister blijft) in het DIOB werkzaam is, dat de politie autonoom zou kunnen beslissen wat aan de DIOB kan of moet worden overgemaakt. Tenzij alle gerechtelijke politionele informatie eerst en rechtstreeks naar die magistraten van het OM in het DIOB zou gaan die vervolgens zouden beslissen of een inzage en/of gebruik door het DIOB aanvaardbaar is? Dit blijkt evenwel noch uit het dispositief, noch uit de toelichting. Het behoort de steller van het ontwerp duidelijkheid te scheppen rekening houdend met een basisbeginsel van de

Wet op het Politieambt neergeschreven in art. 1, 1^e lid³⁴, met name dat de politiediensten louter uitvoeringsorganen zijn, onder het gezag en de leiding van de politieoverheden (waaronder de gerechtelijke overheden). Indien men van deze beginselen, met name (1) het monopolie van de gerechtelijke politionele informatie berust bij het OM en (2) de politiediensten zijn uitvoeringsorganen in de zin van art. 1, 1^e lid WPA, wenst af te wijken, dient dit niet alleen helder gemaakt, maar ook grondig gemotiveerd te worden. Indien dat niet de bedoeling is - wat wellicht het geval is (cf. ook randnummer 19) - dient het dispositief op verschillende plaatsen te worden aangepast zodat er geen enkele onduidelijkheid of twijfel bestaat dat, noch de lokale politie, noch de federale politie (ARIEC) autonoom kan of mag beslissen welke gerechtelijke politionele informatie en persoonsgegevens (laat staan gerechtelijke gegevens) kunnen worden meegedeeld aan het DIOB en/of de burgemeester in het kader van dit voorontwerp (zie ook randnummer 14.3).

11.5. Het ontwerpen artikel 21 §1, 1^e lid, 1^o voorziet dat het ARIEC 5 jaar kan terugkeren in de tijd vermits de vraag van het DIOB *“betrekking kan hebben op de gegevens die door de geïntegreerde politie werden verwerkt in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de adviesaanvraag”*. Een gelijkaardige bepaling is terug te vinden in het ontworpen artikel 119 *quater* §1, 3^e lid NGW. Deze op het eerste zicht duidelijke regel riskeert toch aanleiding te geven tot interpretatie -of toepassingsproblemen. In de praktijk betekent dat immers dat, in heel wat gevallen, men riskeert verder dan 5 jaar in de tijd te zullen terugkeren, vermits politionele informatie uiteraard een levende en voortdurende wijzigende materie en gegevensverwerking is, waarin, bijvoorbeeld, aanvankelijke processen-verbaal gevolgd worden door navolgende processen-verbaal. Zo is het perfect mogelijk dat een laatste navolgend proces-verbaal binnen de termijn van 5 jaar ligt maar dat de bulk van informatie, met name het aanvankelijk proces-verbaal en x-aantal navolgende processen-verbaal (ruimschoots) vóór de termijn van 5 jaar liggen en dus (veel) ouder zijn. De vraag is dan of alle informatie en persoonsgegevens kunnen of mogen betrokken worden in het bestuurlijk verslag van het ARIEC aan de DIOB of de burgemeester of in het advies van de lokale politie aan de burgemeester. Wetende dat vooronderzoeken in strafzaken ettelijke jaren kunnen duren zullen die gevallen zich vaak voordoen. Idem dito voor informatierapporten (niet concrete feiten in de zin van art. 44/9 §2, in fine WPA of RIR³⁵), al dan niet betreffende een zelfde thematiek. Zal men informatierapporten waarvan de registratiedatum van vóór de termijn van 5 jaar dateert buiten beschouwing laten, ook al bouwen recentere informatierapporten, die wel binnen de terugkeertermijn van 5 jaar vallen, daarop voort en zijn ze zelfs amper in te schatten of correct te beoordelen zonder kennisname en gebruik van deze “oude” RIR’s. Daarbij wijst het Controleorgaan erop dat informatierapporten sowieso moeten gearchiveerd (dus in beginsel niet meer raadpleegbaar) zijn, uiterlijk 5 jaar na de aanvankelijke registratie. Bij vattingen in de ANG kan er heel wat tijd verlopen tussen de datum van de feiten (pleegdatum) en de datum van registratie (maanden, soms jaren). Het komt de steller van het ontwerp

³⁴ *“De politiediensten vervullen hun opdrachten onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de overheden die daartoe door of krachtens de wet worden aangewezen”*.

³⁵ RIR staat voor *“Rapport d’Information/Informatie Rapportier”*.

toe zich hierover te buigen en minstens duidelijke, dwingende richtlijnen aan de GPI mee te geven. Het COC gaat er thans vanuit dat er effectief geen gebruik mag en zal gemaakt worden van eender welke politionele informatie die geregistreerd werd vóór de periode van 5 jaar en zal daarop dan ook toezien. Zo zal het Controleorgaan niet toelaten dat oude informatie uit een RIR simpelweg overgenomen worden (een zgn. *paste and copy*) in een RIR met nieuwe recente datum, een fenomeen dat binnen de GPI niet geheel ongekend is. Het komt ook aan het ARIEC en de lokale politie toe om hierop nauwgezet toezicht te houden.

12. Wat meer specifiek de categorieën van persoonsgegevens betreft die het voorwerp kunnen uitmaken van de mededeling vanuit de GPI valt het andermaal op dat het voorontwerp geen onderscheid maakt, of zelfs maar rekening houdt met, het (validatie)statuut van de overgemaakte politionele informatie en persoonsgegevens, noch een onderscheid maakt tussen informatie van bestuurlijke politie en informatie van gerechtelijke politie. Artikel 22, 1^e lid van het voorontwerp voorziet dat de mee te delen informatie aan de DIOB betrekking heeft op "*onder meer strafrechtelijke veroordelingen en strafrechtelijke inbreuken of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen*"³⁶. De opsomming is dus niet limitatief, wat problematisch is vermits er een nog niet gedefinieerde restcategorie overblijft. De vraag is overigens wat de meerwaarde van dit 1^e lid is, in verhouding tot de concrete opsomming van de categorieën van persoonsgegevens in het 2^e lid, die vervolgens per dienst in detail worden opgesomd.

12.1. Voor wat de politie betreft blijft de toegang/mededeling de ruimst mogelijke en is duidelijk geen rekening gehouden met eerdere adviezen en opmerkingen van het COC; ook in de toelichting vinden we geen enkele motivering voor de in artikel 22, 2^e lid, 1^o gemaakte keuze. Het betreft **alle** categorieën van persoonsgegevens zoals vermeld in artikel 44/5 WPA, met uitzondering van §1, 1^o, §3, 3^o, 4^o, 7^o en 9^o en §4, 1^o. Voor wat persoonsgegevens betreft die voor doeleinden van bestuurlijke politie worden verwerkt, worden enkel gegevens betreffende "*vertegenwoordigers van verenigingen*" uitgesloten en voor wat persoonsgegevens betreft die voor doeleinden van gerechtelijke politie worden verwerkt, betreft de uitsluiting (logischerwijze), "*de verdachte overlijdens*", "*de vermiste personen*", "*de getuigen*", "*de slachtoffers*", "*de burgerlijke partijen*" en "*de benadeelden*". Het betekent de facto dat zowat de hele "ANG bestuurlijk en gerechtelijk" - voor zover vallend binnen de lijst van 'strafbare feiten' van het ontworpen art. 119^{ter} §10 NGW - voorwerp kunnen vormen van een toegang/mededeling, alsook dat alle mogelijke informatie en persoonsgegevens uit de basisgegevensbanken, de bijzondere gegevensbanken en de technische gegevensbanken kunnen meegedeeld worden. Er wordt op geen enkele wijze rekening gehouden met de validatiestatus van de informatie. Ook ruwe of brute informatie – die geen validatieproces heeft doorlopen - zoals die in de basisgegevensbanken worden gevat, maken het voorwerp uit van de toegang/mededeling. Zowel

³⁶ Onderlijning door het COC.

harde als zachte informatie (niet concrete feiten m.a.w.) kunnen eveneens het voorwerp ervan uitmaken.

12.2. Het COC brengt in dat verband zijn eerdere opmerking uit het advies DA190013 van 17 juni 2019 in herinnering:

“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 zijn³⁷. 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 geregistreerde persoonsgegevens;
- d) de aanduiding van de verantwoordelijke voor de verwerking”

12.2.1. Het voorontwerp is voor een gedeelte ingegaan op voormeld advies. Vooral de voorwaarde onder b) blijft in dit voorontwerp zoals gezegd bijzonder breed geformuleerd. Voor wat de GPI betreft betekent dat nog steeds dat dezelfde vragen open blijven staan waarop in de toelichting – die in wezen niet meer doet dan het dispositief te parafaseren - geen enkele nadere duiding of repliek wordt gegeven ondanks de door het COC in zijn eerder advies gestelde gelijkaardige vragen.

12.2.2. Betreft het enkel informatie over concrete feiten (m.a.w. enkel processen-verbaal) of ook zgn. “zachte informatie” opgenomen in informatierapporten, vertrouwelijke verslagen, meldingsfiches, enz. ... ? Gaat het ook om informatie waarvan het gebruik aan beperkingen intern de GPI onderhevig is (hetzij een wettelijk embargo opgelegd door het OM, dan wel een beperkte gebruikerscode zoals voorzien in de MFO 3)?; voor wat de GPI betreft breekt het Controleorgaan nogmaals een lans voor de GPI om de potentieel mee te delen informatie te beperken tot harde (gevalideerde) informatie of m.a.w. informatie die is opgenomen in een proces-verbaal. Gelet op de potentieel verregaande gevolgen voor de betrokkene moet vermeden worden ook zachte informatie aan de DIOB of de burgemeesters over te maken. Zoals gesteld wordt geen rekening gehouden met de validatiestatus van de vattingen.

Al deze informatie en persoonsgegevens toelaten zou voor het COC disproportioneel zijn en de GPI voor bijkomende praktische toepassingsmogelijkheden zorgen met bijgaande capaciteitsvraagstukken. Er moet in dat verband trouwens op gewezen worden dat ook de

³⁷ 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).

ressortelijke omzendbrieven van 13 oktober 2017 van de procureurs-generaal van Gent en Antwerpen betreffende de deelname van het Openbaar Ministerie aan de bestuurlijke handhaving van criminaliteit en onveiligheidsfenomenen erin voorzien dat "*nooit **zachte informatie** (informatie opgenomen in een informatierapport (RIR) of vertrouwelijk verslag) of **informatie onder embargo** of met een **bepaalde gebruikerscode** aan het (lokaal) bestuur bezorgd*"³⁸. Het Controleorgaan pleit ervoor minstens deze duidelijke regel ook voor wat de GPI betreft op te nemen in het voorontwerp.

12.2.3. Wanneer men het ontworpen artikel 119ter §10 NGW leest, met de criteria die worden gehanteerd voor de gemeente die kunnen leiden tot het weigeren, schorsen of opheffen van een vergunning of het sluiten van een inrichting op basis van het gevoerde integriteitsonderzoek, lijkt het er op dat **enkel** rekening kan worden gehouden met harde politionele informatie dat op proces-verbaal staat. Zo heeft de §10 het over aanwijzingen "*gebaseerd op feiten of omstandigheden*" (1^e lid, 1^o en 2^o) of "*strafbare feiten*" (1^e lid, 3^o), over "*werkelijk **bestaande concrete verifieerbare feiten***" of "*omstandigheden die relevant zijn en met de vereiste **zorgvuldigheid vastgesteld***" (2^e lid), over "*feiten*" en "*strafbare feiten*" (3^e lid), over "*strafbare feiten*" (4^e lid en 5^e lid). Bovendien en vooral voorziet het 5^e lid als definitie van "*strafbare feiten*" in het kader van dit voorontwerp, "*de **deelname aan één van de volgende gepleegde misdrijven***", waarna de lijst van 27 categorieën van misdrijven volgt. Het ontworpen artikel 119quater §2, 2^e lid NGW voorziet evenzeer dat "*De persoonsgegevens die worden verwerkt door de instanties zoals vermeld in paragraaf 1, 5^o, 6^o, 8^o en 9^o (dus ook de GPI) enkel betrekking (kunnen) hebben op de **strafbare feiten** zoals vermeld in artikel 119ter, §10, vijfde lid*". Hieruit volgt voor het Controleorgaan dat, wat betreft politionele informatie van gerechtelijke aard, enkel harde feiten opgenomen in een proces-verbaal aanleiding kunnen geven tot toegang/mededeling aan de DIOB of de burgemeester en de grondslag kunnen vormen voor een weigeren, schorsen of opheffen van een vergunning of het sluiten van een inrichting. Het komt de steller van het voorontwerp toe hierover uitsluitel te verschaffen.

12.2.4. Wat betreft politionele informatie van bestuurlijke aard die quasi **volledig** wordt weerhouden in het ontworpen art. 22, 2^e lid, 1^o stelt zich de vraag hoe dergelijke uitgebreide categorieën ("*personen betrokken bij fenomenen van bestuurlijke politie*", "*leden van nationale of internationale groeperingen die de openbare orde zou kunnen verstoren*", enz. ...) betrekking kunnen hebben op hogervermelde lijst van "*strafbare feiten*" (wat een concept van gerechtelijke politie is ...) waaraan is deelgenomen of afdoende concreet verifieerbare aanwijzingen van deelname voorhanden zijn. Enkel het artikel 44/5 §1, 6^o WPA ("*de gegevens met betrekking tot de personen die geregistreerd zijn inzake gerechtelijke politie voor een strafbaar feit dat gepleegd werd in het kader van de openbare ordehandhaving*") bevat bestuurlijke informatie die helder gerelateerd kan worden aan strafbare feiten

³⁸ Omzendbrief 11/2017 van de procureur-generaal te Gent van 13 oktober 2017 betreffende de deelname van het openbaar ministerie aan de bestuurlijke handhaving van criminaliteit en onveiligheidsfenomenen, randnummer 25, *niet gepubliceerd*; Omzendbrief 10/2017 van de procureur-generaal te Antwerpen van 13 oktober 2017 betreffende de deelname van het openbaar ministerie aan de bestuurlijke handhaving van criminaliteit en onveiligheidsfenomenen, randnummer 25, *niet gepubliceerd*.

in de zin van het ontworpen art. 119^{ter} NGW en die het voorwerp kunnen uitmaken van een integriteitsonderzoek. Het voorontwerp spreekt zichzelf dus tegen door *enerzijds* alle denkbare harde en zachte bestuurlijke informatie voor de DIOB en de gemeente/burgemeester toegankelijk te maken (ontworpen art. 22, 1^e lid), maar *anderzijds* enkel een lijst van concrete "strafbare feiten" te weerhouden in het ontworpen art. 119^{ter} NGW als zijnde mogelijk voorwerp van het integriteitsonderzoek³⁹.

Dit houdt logischerwijze in dat de bepaling waarbij de DIOB en de gemeente/burgemeester wordt toegelaten toegang te hebben tot alle (concrete en niet concrete) informatie van bestuurlijke politie zoals voorzien in art. 44/5 §1 WPA volledig dient te worden geschrapt. Gelet bovendien om de volatiliteit en het niet gevalideerde karakter van zeer veel politionele informatie van bestuurlijke politie is deze optie ook de enig aanvaardbare vanuit grondrechtenperspectief. Indien men al bepaalde van deze informatie zou willen meenemen in een integriteitsonderzoek staat het aan de steller van het ontwerp deze veel meer te verfijnen, te detailleren en te concretiseren zoals hoger aangegeven om de proportionaliteitstoets te kunnen doorstaan.

12.3. Voor wat betreft het aspect internationale politionele informatie kan, uit de globale opname van artikel 44/5 WPA in het ontworpen art. 22 afgeleid worden, dat hierin ook begrepen zit "*de gegevens die verwerkt worden in het kader van de internationale gerechtelijke en politionele samenwerking in strafzaken*" (§1, 2^e lid en §5). Dit betekent zodoende dat alle SIS II en Interpol seiningen en aanvullende informatie voorwerp kan vormen van een toegang voor de DIOB en de gemeente/burgemeester in het kader van het integriteitsonderzoek. Ook hier stelt zich evenwel de vraag hoe deze opname zich verhoudt tot de limitatieve lijst van "misdrijven" of "strafbare feiten". Signaleringen die daarmee geen verband houden kunnen niet het voorwerp uitmaken van een toegang voor de DIOB en de gemeente/burgemeester; teneinde te vermijden dat deze instanties kennis zouden nemen van seiningen die geen verband houden met voormelde misdrijven/strafbare feiten verwijst het COC ook hier naar de randnummers 21 t/m 26 (cf. III.7 commentaar bij titel 7, ontworpen wijziging aan art. 44/11/9 §1), zodat de DIOB enkel een mededeling desbetreffende kan ontvangen vanuit het ARIEC en dus geen rechtstreekse bevraging kan bekomen in de ANG.

III.3. Titel 2, hoofdstuk 5, afdeling 4. Beperking van rechten bij de verwerking van persoonsgegevens door de DIOB.

13. De DIOB kan conform het ontworpen art. 29 §§ 1 en 2 beperkingen opleggen aan het recht op inzage en gegevenswissing van een betrokkene. Het 3^e lid van §2 voorziet dat "*de beperking evenwel niet tot gevolg (heeft) dat diensten die reeds over deze gegevens beschikken, voorafgaand de toegang*

³⁹ Zie ook het ontworpen art. 22, 3^e lid: "

tot deze gegevens dienen te beperken. De DIOB kan evenwel, indien zij dat noodzakelijk acht, beperkingen opleggen met betrekking tot toegang tot de oorspronkelijke documenten gedurende de looptijd van de onderzoeken zoals vermeld in de eerste paragraaf, zonder dat dit evenwel de rechten van betrokkene disproportioneel mag schenden".

In het algemeen wordt opgemerkt dat het gebruik van de term "schenden" vanuit juridisch oogpunt een ander gevolg heeft dan door het ontworpen artikel wordt beoogd. Een 'schending' is, in grondrechtelijke termen, het gevolg van een ongerechtvaardigde (disproportionele) beperking van het grondrecht, *in casu*, het recht op inzage. Het woord "schenden" moet dan ook vervangen worden door "beperken". Daarnaast stelt zich de vraag in welke verhouding het 3^{de} lid van § 2 staat tot artikel 14 WGB dat in wezen een principiële beperking oplegt op onder meer het recht van inzage voor de gegevens die afkomstig zijn van de gerechtelijke overheden, de politie en de CFI die door de gemeenten worden verwerkt.

Voor wat politionele informatie en persoonsgegevens betreft gaat het COC ervan uit dat deze bepaling geen enkele impact heeft op de bevoegdheden van het COC en op de uitoefening van rechten – op onrechtstreekse wijze – door de betrokkene conform de artikelen 41 en 42 WGB. M.a.w. het DIOB kan evident geen beperkingen opleggen aan de uitoefening van rechten door een betrokkene bij het COC. Een zelfde opmerking moet gemaakt worden bij het ontworpen artikel 119 *sexies* §2, 3^e lid NGW (art. 38 voorontwerp) waarin aan de gemeente diezelfde mogelijkheid wordt verleend.

Voor zover de steller van het ontwerp dit anders zou hebben bedoeld dient hieromtrent meer duiding en verklaring te worden verleend.

III.4. Titel 3. Oprichting van Arrondissementale Informatie- en Expertise Centra

14. Deze titel, bestaande uit 2 hoofdstukken met slechts 3 artikelen (32 tot en met 34) lijkt alvast onvoldoende uitgewerkt. Vanuit legistisch oogpunt en voor behoud van een overzicht betreffende de structuur en organisatie van de federale politie verdient het vooreerst de voorkeur één en ander nader te regelen in de organieke basiswet van de geïntegreerde – en dus ook de federale – politie, met name de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Het vermijdt dat de burger en professioneel moet zoeken in diverse wetgevingen om de juiste structuur van de (in dit geval federale) politie te achterhalen.

14.1. Er wordt binnen de federale politie en meer bepaald, op het niveau van de Coördinatie – en steundirecties (CSD) een nieuwe structuur opgericht, met name een arrondissementeel Informatie – en Expertise Centrum (ARIEC). Ook hier doet zich echter een ongerijmdheid voor. Er zijn 12 arrondissementen, maar er zijn 13 CSD's. De steller van het voorontwerp moet een keuze maken: komt er een ARIEC in elk gerechtelijk arrondissement, of in elke gebiedsomschrijving van een CSD?

Het probleem stelt zich voor het gerechtelijk arrondissement Brussel, waar het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde, als gebiedsomschrijving van de CSD Halle Vilvoorde, deel van uitmaakt. Komt er, naast Brussel, ook een ARIEC in Halle-Vilvoorde? Zo ja, dan is het 1^e lid van het ontworpen artikel 32 onjuist. Is het wel de bedoeling enkel per gerechtelijk arrondissement te werken dan komt er geen ARIEC in Halle-Vilvoorde. Het is niet duidelijk of dat de bedoeling is. De steller van het ontwerp wordt verzocht deze incoherentie recht te zetten.

14.2. Voorts verwijst het COC naar de randnummer 9.1. voor wat de organisatie van de CSD's betreft die met dit voorontwerp belangrijke bijkomende opdrachten zullen moeten opnemen (die voor de meeste CSD's overigens nieuw zijn), terwijl de DIRCO er een nieuwe omvangrijke taak bij krijgt, zowel op het vlak van een efficiënte informatiedoorstroming met als finaliteit bestuurlijke handhaving, als op het vlak van grondrechtenbescherming, waaronder privacy – en gegevensbeschermingsrecht. Het verdient de absolute voorkeur één en ander meer omstandig en helder te regelen in de WGP.

14.3. Het ARIEC van de CSD moet "*ondersteuning*" bieden in het kader van de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. Wat die ondersteuning onder meer (niet limitatief) kan inhouden werd verder uitgewerkt in de toelichting; daaruit blijkt alleszins dat het één en ander wel wat verder gaat dan enkel "ondersteuning bieden" vermits er bv. ook sprake is van het "*het coördineren van bovenlokale controleacties, met name door de organisatie van multidisciplinaire controleacties op het terrein*", wat niet minder is dan de operationele uitvoering van de politiefunctie is. Dat daarbij de normale regels van de Wet op het Politieambt zullen gelden spreekt voor zich.

Er blijkt verder niet of die ondersteuning op vraag of ook ambtshalve kan gebeuren. Het COC gaat ervan uit dat één en ander ook ambtshalve zal kunnen. Er blijkt ook geen beperking te zijn aan wie allemaal "ondersteuning" kan worden geboden; het verdient de voorkeur te expliciteren aan welke instellingen of overheden die ondersteuning kan geboden worden waarbij de logica met zich brengt dat het gaat om "de overheden van bestuurlijke politie".

Waar de toelichting er op wijst dat het ARIEC in dit verband middels een bestuurlijk verslag "*relevante politionele en gerechtelijke gegevens*"⁴⁰ (inclusief gegevens vanwege het arbeidsauditoraat) kan bezorgen aan de gemeente (zie echter omtrent het begrip "*bestuurlijk verslag*" verder in dit advies onder randnummer 17.2) en verder dat (de personeelsleden van) het ARIEC "*als lid van de federale politie een uitgebreide en volledige toegang tot alle politionele informatie: deze toegang is uitgebreider dan de toegang die de lokale politie heeft*" wijst het COC op hetgeen onder de randnummer 11.4 werd gesteld. Voor zover gerechtelijke informatie en informatie van gerechtelijke politie in dit bestuurlijk verslag wordt opgenomen dienen de ARIECs daarvoor de toelating van het OM te hebben bekomen. Wat tot slot het bestuurlijk verslag zelf betreft adviseert het COC hier minstens een zekere uniformiteit

⁴⁰ Toelichting, p. 38.

na te streven, onder sturing van de commissaris-generaal, en niet elke CSD opnieuw het warm water te laten uitvinden. De bepaling van de juiste inhoud, het opmaken van een model van bestuurlijk verslag, e.d.m., lijken minimaal te bereiken doelstellingen.

III.5. Wijzingen betreffende de Nieuwe Gemeentewet – hoofdstuk 1. Het Integriteitsonderzoek

15. De in het ontworpen art. 119^{ter} §1, 2^e lid NGW ontworpen verplichting om een integriteitsonderzoek te doen, lijkt in een aantal gevallen overmatig. Neem het voorbeeld van een natuurlijke persoon die binnen een relatief korte tijdspanne meerdere handelszaken binnen de gekozen economische sector wenst op te starten. Is het de bedoeling van één of enkele maanden later – nadat derhalve een eerste integriteitsonderzoek werd doorgevoerd – opnieuw één op te starten? Als motivering stelt de toelichting dat *“het integriteitsonderzoek immers niet discriminatoir (mag) zijn, duidelijk, ondubbelzinnig en objectief (moet) zijn en gebeurt op een transparante wijze”*⁴¹. Deze motivering overtuigt niet; ongelijke situaties op gelijke wijze of gelijke situaties op ongelijke wijze behandelen zou discriminatoir zijn. Een eerste aanvraag tot vergunning kan evenwel niet gelijkgesteld worden aan de 5^e aanvraag binnen een termijn van een jaar. Het zou integendeel getuigen van een disproportionele verwerking van persoonsgegevens door telkens opnieuw (*in casu* 5 integriteitsonderzoeken binnen het jaar) de hele procedure en dito (politie) gegevensverwerkingen op te starten. In de toelichting staat trouwens terecht te lezen dat *“het belangrijk (is) te benadrukken dat het resultaat van het integriteitsonderzoek een algemeen beeld van de betrokkene moet zijn, geen momentopname”*⁴².

Indien een lokaal bestuur reeds 20 jaar goede ervaringen heeft met een caféuitbater, betrokkene goed ingebed is in het lokale verenigingsleven, de wijkpolitie al die tijd goede contacten met betrokkene heeft gehad en niets negatiefs kan bedenken, zal men betrokkene bij de opstart van een nieuwe handelszaak andermaal aan een integriteitsonderzoek onderwerpen?

Daarnaast mag en moet men ook oog hebben voor de potentiële capaciteitsdruk dat het telkens opnieuw verplichten van een integriteitsonderzoek – ongeacht de situatie - zal hebben op de GPI (en overigens ook op de gemeenten en de andere betrokken actoren, zij het de DIOB of de andere diensten die als gegevensleveranciers worden aangewezen).

Daarbij komt dat de gemeente een maximum (“redelijke”) termijn moet zetten waarbinnen de integriteitsonderzoeken een aanvang moeten nemen bij de inwerkingtreding van dit voorontwerp conform het 3^e lid van paragraaf 1, tenminste voor zover het Controleorgaan dit 3^e lid goed heeft begrepen. Het is blijkbaar de bedoeling, vanaf de inwerkingtreding van dit voorontwerp, alle

⁴¹ Toelichting, p. 41-42.

⁴² Toelichting, p. 44.

handelszaken/natuurlijke personen die werkzaam zijn binnen de door de gemeenteraad aangeduide sector, aan een integriteitsonderzoek te onderwerpen. Het is natuurlijk niet omdat een gemeente meent binnen een x aantal maanden/jaren de integriteitsonderzoeken binnen de gekozen sectoren denkt te kunnen afwerken dat ook alle andere diensten, waaronder de GPI, die termijnen kunnen volgen. Het valt minstens sterk aan te raden dat de gemeente bij de lokale politie en de CSD van het arrondissement advies vraagt nopens wat een realistische uitvoerbare termijn is voor de afwerking van al deze integriteitsonderzoeken. De steller van het ontwerp wordt uitgenodigd één en ander te heroverwegen en al zeker het verplicht karakter van het integriteitsonderzoek voor elke natuurlijke of rechtspersoon die werkzaam is binnen de gekozen sectoren.

16. De 3^e paragraaf van het ontworpen artikel 119^{ter} NGW voorziet dat de burgemeester de personeelsleden aanduidt die zijn belast met het integriteitsonderzoek. Het komt het COC voor dat de burgemeester alvast zijn eigen lokale politie of leden ervan niet kan aanduiden om dit integriteitsonderzoek te doen. De tekst van deze paragraaf sluit dit immers niet uitdrukkelijk uit, maar die onmogelijkheid lijkt in zekere zin het logische gevolg van onder meer uit de ontworpen §6, 1^e lid, 2^o, waaruit blijkt dat de gemeente in het kader van het integriteitsonderzoek een advies vraagt aan en ontvangt van de lokale politie. Het zou merkwaardig zijn dat de lokale politie, als uitvoerder van een integriteitsonderzoek op last van de burgemeester, aan zichzelf een advies vraagt ... Niettemin komt het de steller van het ontwerp toe dit expliciet uit te sluiten. Zeker in ééngemeentezones staat de lokale politie immers onder het rechtstreekse gezag van de betrokken burgemeester/gemeente zodat het, alvast theoretisch, niet ondenkbaar is dat een burgemeester de hele toepassing van dit voorontwerp, waaronder het voeren van het integriteitsonderzoek aan "zijn" lokale politie zou opdragen. Maar ook bij meergemeentezones dient dit evident helder te worden uitgesloten.

17. Het integriteitsonderzoek, en dus ook de informatieflex vanuit de lokale politie, het ARIEC en/of de DIOB, heeft, conform de 5^e § "*enkel betrekking op de personen die in rechte of in feite zijn belast met de uitbating*". Vermits het integriteitsonderzoek ook betrekking heeft op handelszaken die nog niet zijn gestart lijkt deze omschrijving te beperkt: het gaan immers ook op personen die in rechte *zullen* belast zijn of worden met de uitbating. Dit wordt best verduidelijkt zodat helder is wie het voorwerp van een – toch een zeer verregaand en omvangrijk – integriteitsonderzoek kan zijn.

17.1. Het 3^e lid van deze paragraaf voorziet een uitbreiding naar andere personen dan degenen die in rechte of in feite (zullen) belast zijn met de uitbating en dit door gebruik te maken van 'open normen': personen die strafbare feiten uit de lijst van §10 hebben gepleegd en waaraan de (toekomstige) uitbater "*leiding geeft of heeft gegeven*", die "*in rechte of in feite een dominante positie innemer*" tegenover de (toekomstige) uitbater, die "*direct of indirect vermogen verschaffen of hebben verschaft*" aan de (toekomstige) uitbater en die "*betrokken is*" bij de (toekomstige) uitbating (hierna aangeduid als "*malafide derder*"). Zo stelt de toelichting bijvoorbeeld dat er sprake is van "*een dominante positie wanneer de derde bewust in zijn voordeel de persoon die in rechte of in feite belast*

is met de uitbating handelingen kan laten stellen die deze laatste niet op eigen initiatief zou stellen"⁴³, wat een diepgaand feitelijk onderzoek veronderstelt met een potentieel zeer brede 'grijze zone'. Wat "indirect vermogen verschaffen" in de praktijk zal betekenen is koffiedik kijken. Hoe dan ook, de vaagheid van de gebruikte open normen, gecombineerd met de vaststelling dat elke burgemeester in het Rijk die open normen zelf zal (moeten) interpreteren, maakt de kring van 'malafide derden', die aan een integriteitsonderzoek zullen worden onderworpen, zeer onvoorspelbaar en potentieel bijzonder ruim, met als gevolg het risico van overmatige verwerking door de politie en een overmatige informatie -en persoonsgegevensflux vanuit de aanleverende diensten, waaronder de GPI.

Die beslissing om het integriteitsonderzoek uit te breiden moet genomen en gemotiveerd worden door de gemeente (dus de burgemeester). De vraag is bijkomend hoe een burgemeester op voorhand de hogervermelde open normen kan toepassen. Hoe kan de burgemeester weten – a fortiori wanneer het om een nieuwe (voorgenomen) uitbating gaat – wie die 'malafide derden' zijn die zouden moeten of kunnen worden onderworpen aan een integriteitsonderzoek? De bevraging van de lokale politie, het ARIEC en/of de DIOB komt immers **nà** de gemotiveerde beslissing van een burgemeester om een integriteitsonderzoek te doen. Of is het de bedoeling dat men voormelde gegevensleveranciers, waaronder de GPI en/of het DIOB op voorhand - dus vóórafgaand aan de gemotiveerde beslissing tot uitvoering van een integriteitsonderzoek conform de ontworpen 4^e § - reeds bevroegd om überhaupt zicht te proberen krijgen op wie de 'malafide derden' (zouden) kunnen zijn? Dat blijkt alvast niet uit de tekst van het voorontwerp en, indien dat al de bedoeling zou zijn, dient één en ander helder te worden vastgelegd. Het COC gaat er immers vanuit dat de GPI en de DIOB maar in actie kunnen komen **nàdat** werd beslist een integriteitsonderzoek op te starten betreffende de (toekomstige) uitbater en de 'malafide derde'. Tot zolang die beslissing van de burgemeester/gemeente niet kenbaar is gemaakt aan de GPI zou elke informatie – en persoonsgegevensflux door de GPI naar de burgemeester/gemeente onwettig zijn.

Een zelfde opmerking geldt a fortiori bij het laatste lid van de ontworpen paragraaf 5 in geval van gewijzigde feitelijke omstandigheden.

17.2. Het integriteitsonderzoek houdt o.a. in dat de gemeente een "advies vraagt en ontvangt vanwege de lokale politie". Er wordt niet verduidelijkt, ook niet in de toelichting, wat de steller van het ontwerp precies begrijpt onder "een advies" en waarover het "advies" precies gaat. Omvat dit advies enkel (zo objectief) mogelijke gegevens of ook subjectieve beoordelingen en inschattingen? Zal de politie zich ook kunnen uitspreken over de opportuniteit van de te nemen beslissing rond de vestigings- of uitbatingsvergunning dan wel de sluiting? Indien ja, behoort dat wel tot de opdrachten van de GPI? Het COC gaat ervan uit dat de GPI zich alleszins beperkt tot:

⁴³ Toelichting, p. 43.

- een omschrijving van de toereikende, terzake dienende en niet overmatige informatie die gekend is in de politionele gegevensbanken geactualiseerd conform de voorschriften voorzien in artikel 646 Sv en 44/5 §6 WPA;
- zich beperkt tot de informatie van gerechtelijke politie die op proces-verbaal werd gesteld (zie randnummer 12.1 tot en met 12.3);
- een eventuele beoordeling nopens de moraliteit van de betrokkene, waarbij duidelijk het onderscheid wordt gemaakt tussen feiten en waardeoordeel (zie ook artikel 32 §1 WGB).

Een zelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor de "consultatie" van het ARIEC door de burgemeester/gemeente conform de ontworpen §6, 6° en voor de juiste draagwijdte en inhoud van het zgn. "bestuurlijk verslag" van het ARIEC vermeld in de ontworpen §6, 2° lid en in het ontworpen art. 20, 2° lid, 2°, waarvan enkel in de toelichting te lezen staat dat het "relevante politionele en gerechtelijke gegevens bevat"⁴⁴, wat alvast elk waardeoordeel omtrent integriteit lijkt uit te sluiten. Het consulteren in de ontworpen §6, 1° lid, 6° lijkt alvast wel meer in te houden dan het enkele opvragen van een bestuurlijk verslag voorzien in het 2° lid van deze paragraaf. De in het bestuurlijk verslag op te nemen relevante gerechtelijke gegevens die op die wijze aan de gemeente kunnen worden bezorgd zullen voorafgaandelijk het aval van het Openbaar Ministerie moeten hebben bekomen conform het ontworpen artikel 119quater §1, 2° lid NGW.

17.3. Het ontwerpen art. 119ter §6, 3° lid voorziet de creatie van een mogelijkheid van casusoverleg in de zin van art. 458ter Sw. om de doelstelling van dit voorontwerp na te streven waarbij de procureur des Konings deel **kan** uitmaken van dit overleg. De overige deelnemers worden bepaald door de burgemeester. Dienaangaande dringen zich de volgende opmerkingen op:

17.3.1. De facultatieve deelname van het OM doet uiteraard geen afbreuk aan de toepassing van het hoger vermelde en in het ontworpen art. 119quater, §1, 2° lid NGW bevestigde informationele monopolie positie van het OM. De leden van de GPI zullen maar die politionele informatie van gerechtelijke politie kunnen meedelen en uitwisselen in het casusoverleg die de goedkeuring heeft gekregen van het bevoegde OM. De opportuniteit daarentegen om in het kader van de bestuurlijke handhaving, een casusoverleg te organiseren zonder de procureur des Konings lijkt bijzonder twijfelachtig gezien, in de praktijk de bulk van relevante informatie van gerechtelijke politie of van gerechtelijk aard zal zijn. De niet deelname zal in bepaalde gevallen ongetwijfeld ook tegenaangewezen zijn met het oog op het goede verloop van de vooronderzoeken in strafzaken. De bepaling ("De procureur des Konings kan deel uitmaken van het casusoverleg") is dus niet zeer duidelijk: wordt hiermee bedoeld dat het parket steeds zelfs kan beslissen of het al dan niet deelneemt aan een casusoverleg, dan ziet het COC geen problemen. De omzendbrief COL 4/2018 van 15 maart

⁴⁴ Toelichting, p. 38.

2018 betreffende het "Casusoverleg en beroepsgeheim" voorziet trouwens dat als "als richtlijn geldt dat de procureur des Konings deelneemt aan het casus-overleg in het kader van een protocol"⁴⁵.

Wordt evenwel bedoeld dat het de burgemeester is die beslist of de procureur des Konings kan deelnemen aan het overleg, dan stelt zich evident wel een probleem. Het komt de steller van het voorontwerp toe hieromtrent duidelijkheid te scheppen nu de toelichting hierbij geen enkele duiding geeft.

17.3.2. Artikel 458ter §1, 2^e lid bepaalt:

"Dit overleg kan uitsluitend worden georganiseerd, hetzij met het oog op de bescherming van de fysieke en psychische integriteit van de persoon of van derden, hetzij ter voorkoming van de misdrijven bedoeld in Titel Iter van Boek II of van de misdrijven gepleegd in het raam van een criminele organisatie, zoals bepaald in artikel 324bis". In het kader van de bestrijding van ondermijnende criminaliteit lijkt "de bescherming van de fysieke en psychische integriteit van de persoon of derden" niet aan de orde. Een casusoverleg kan ook ter voorkoming van terroristische misdrijven, wat op zich niet de initiële doelstelling lijkt te zijn van dit voorontwerp dat er op gericht is ondermijnende criminaliteit te bestrijden, meer *in concreto*, "middels een doortastende, preventieve en aanklappende aanpak te verhinderen dat de ondermijnende criminaliteit zich in de lokale gemeenschap nestelt" en verder "De bestuurlijke handhaving voorkomt dat lokale besturen ongewild de vestiging van zware en/of georganiseerde misdaad in het sociaaleconomisch weefsel van hun grondgebied faciliteren door bijvoorbeeld een vergunning af te leveren aan een uitbater van een inrichting waarbij achteraf blijkt dat die vergunning misbruikt wordt voor criminele doeleinden"⁴⁶.

Het komt het COC voor dat een casusoverleg enkel aan de orde kan zijn in het kader van de "voorkoming van de misdrijven gepleegd in het raam van een criminele organisatie, zoals bepaald in artikel 324bis Sw."⁴⁷.

17.3.3. Artikel 458ter §1, 3^e lid Sw. bepaalt:

*"De in het eerste lid bedoelde wet, decreet of ordonnantie, of de met redenen omklede toestemming van de procureur des Konings **bepalen ten minste** wie aan het overleg kan deelnemen, met welke finaliteit en volgens welke modaliteiten het overleg zal plaatsvinden".*

⁴⁵ www.om-mp.be, omzendbrieven College van procureurs-generaal, p. 3.

⁴⁶ Toelichting, p. 4.

⁴⁷ Zie ook voetnoot 19 bij de COL 4/2018 en de verwijzing aldaar naar de voorbereidende werken bij het wetsontwerp houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijk recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie, Parl. St. Kamer, 2016-2017, n° 2259/003, 106.

Het ontworpen 3^e lid van §6 voorziet niet wie aan het overleg kan deelnemen (behoudens de burgemeester en desgevallend de procureur des Konings), noch de modaliteiten van het overleg. Als finaliteit wordt het "*nastreven van de doelstellingen*" van het voorontwerp vermeld, terwijl nergens in het corpus van het voorontwerp die finaliteit wordt omschreven. Uit de toelichting kan wel afgeleid worden dat die erin bestaat ondermijnende criminaliteit te bestrijden maar het verdient de voorkeur dit helder in het voorontwerp te regelen. De hogervermelde COL 4/2018 schrijft hieromtrent voor dat "*Bij het afsluiten van elk protocol de procureur des Konings na(gaat) of de wettelijke toepassingsvoorwaarden vervuld zijn en of het protocol de nodige elementen bevat inzake de finaliteit van het overleg, de deelnemers en de modaliteiten volgens welke het overleg wordt georganiseerd. Indien deze randvoorwaarden niet zijn vervuld of indien het schriftelijk akkoord van de andere betrokken partners met het protocol ontbreekt, neemt de procureur des Konings niet aan het overleg deel*".

Het ontworpen 3^e lid is in zijn huidige redactie niet conform aan art. 458 ter Sw.

III.6. Wijzingen betreffende de Nieuwe Gemeentewet – hoofdstuk 2. Gegevensverwerkingen in het kader van het integriteitsonderzoek.

18. Het ontworpen artikel 119^{quater} NGW somt in zijn 1^e paragraaf de personen en diensten op waarvan de gegevens dienstig voor het integriteitsonderzoek zullen komen. De nummers 5^o (namelijk de geïntegreerde politie) en 8^o (het ARIEC) maken dubbel gebruik uit. Het ARIEC is een onderdeel van de GPI en kan dus geschrapt worden. Zo niet geeft dit de indruk dat het ARIEC een instelling is die zich (gedeeltelijk) buiten de GPI zou bevinden, wat wellicht niet de bedoeling is.

19. Een essentieel artikel is het 2^e lid van het ontworpen artikel 119^{quater} NGW dat voorziet dat "*De mededeling, aanwending en verwerking van deze gegevens geschiedt overeenkomstig de wetgeving die op de betrokken dienst van toepassing is*". Ter zake verwijst het Controleorgaan naar de opmerkingen supra onder het randnummer 11.4 en het respect voor de geldende regels betreffende de onbevoegdheid voor de politie om zelfstandig of autonoom persoonsgegevens en informatie van gerechtelijke politie en/of gerechtelijke informatie over te maken aan burgemeester/gemeente en de DIOB. Een gelijkaardige bepaling ontbreekt in het ontworpen artikel 21 voor het DIOB. Eén en ander is ook het logische gevolg van de ontworpen 3^e paragraaf bij artikel 119^{quinquies} NGW dat voorziet dat "*de verwerking van gerechtelijke gegevens in het integriteitsonderzoek of het bestand als bedoeld in paragraaf 1 geen afbreuk (mag) doen aan een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek*". De naleving hiervan behoort tot de verantwoordelijkheid van de GPI onder het gezag en de leiding van de bevoegde magistraat.

20. In het ontworpen artikel 119^{quater} NGW is enerzijds sprake van een bewaartermijn van 15 jaar voor "*de persoonsgegevens die in dit kader worden verwerkt*" en anderzijds 10 jaar voor de

logbestanden. Een zelfde vaststelling kan worden gemaakt bij het ontworpen artikel 25 §4 waar sprake is van een termijn van 15 jaar (2^e lid) voor de persoonsgegevens die in dit kader worden verwerkt en tien jaar (laatste lid). In beide gevallen lijkt het nochtans te gaan om de bewaartermijn van de logbestanden. De steller van het voorontwerp dient hier een keuze te maken tussen 10 of 15 jaar. De opmerking van het COC in zijn advies DA190013 (randnummer 18)⁴⁸ging wel degelijk over de logbestanden en niet over de bewaartermijn van de gegevens zelf.

Voor zover de termijn van 15 jaar betrekking zou hebben op de bewaartermijn van de gegevens van het integriteitsonderzoek zelf – wat dan evenwel anderzijds niet zou sporen met de in het ontworpen artikel 119 *quinquies*, 3^e lid NGW voorziene termijn van 5 jaar – wenst het Controleorgaan op te merken dat, wat de GPI betreft, zeer vele registraties dienen gearchiveerd te worden na 10 jaar (met name alle wanbedrijven en, a fortiori, de overtredingen). Er moet evident vermeden worden dat persoonsgegevens die op het niveau van de GPI gearchiveerd zijn nog consulteerbaar zouden zijn op het niveau van de gemeente, hoewel dat in beginsel niet zou (mogen) kunnen vermits de GPI maar 5 jaar in de tijd mag teruggaan (zie evenwel de opmerkingen supra onder randnummer 11.5).

III.7. Titel 7 – Wijzigingen aan de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt

21. Als meer algemene voorafgaandelijke opmerking wenst het Controleorgaan zijn grote ongerustheid te uiten over de actueel geregeld voorkomende wens en tendens om politionele informatie en persoonsgegevens – die een bijzonder gevoelig karakter hebben – ‘open te stellen’ of toegankelijk te maken voor allerhande derde niet-politionele diensten. Het aantal organen en diensten dat toegang wil bekomen tot politionele gegevens (hetzij mededeling ervan, hetzij, nog meer privacy invasief, een vorm van rechtstreekse toegang) is zondermeer verontrustend. Het is niet alleen vanuit privacy – en grondrechten perspectief, maar ook vanuit het loutere gegevensbeschermingsrecht een bijzonder zorgwekkende evolutie, vermits de politie als gegevensleverancier, na de mededeling of toegang door die derde, geen enkel zicht, laat staan controle of vat meer heeft op het lot van die gegevens, de (graad van) informatiebeveiliging bij die derde partijen (*in casu* de 581 gemeenten), de vraag of die gegevens nog verder (kunnen/zullen) worden doorgegeven, de controle daarop, enz. ... Het Controleorgaan heeft in het kader van zijn adviesfunctie⁴⁹ kunnen vaststellen dat er actueel minstens 26 federale en deelstatelijke diensten, instellingen en organen (die op hun beurt dan weer kunnen bestaan uit ondergeschikte diensten)⁵⁰ en nog eens honderden gemeentelijke en

⁴⁸ Cf. Toelichting, p. 31.

⁴⁹ Advies DA220003 van 15.05.2022 betreffende een ontwerp van ministerieel besluit houdende vastlegging van de lijst van overheden, organen en instellingen aan wie in het kader van hun wettelijke opdrachten politionele informatie kan meegedeeld worden, www.controleorgaan.be/publicaties/adviezen/regelgeving; Advies DA220012 van 07.06.2022 betreffende een ontwerp van wet tot wijziging van het Sociaal Strafwetboek met het oog op de oprichting van het eDossier-platform, www.controleorgaan.be/publicaties/adviezen/regelgeving

⁵⁰ Bijvoorbeeld: de “*Brusselse Milieuadministratie*”, het “*Agentschap Natuur en Bos*”, het “*departement Omgeving*”, enz. ...

intergemeentelijke Vlaams ambtenaren in het kader van het DABM⁵¹ dergelijke toegang willen bekomen. De ongebreidelde verspreiding van politionele informatie en de daaraan gerelateerde problemen van privacy, gegevensbescherming, lekken, schendingen van het beroepsgeheim of de vertrouwelijkheid laten zich raden. Het COC wenst hiervoor nogmaals uitdrukkelijk te waarschuwen, mede in het licht van huidig voorontwerp nu potentieel honderden gemeenten en evenzo vele gemeentelijke ambtenaren en mandaathouders met een massa aan gevoelige politionele en strafrechtelijke informatie, waaronder eveneens zogenoemde niet-gevalideerde informatie, aan de slag zullen, kunnen of moeten gaan.

22. Zoals vermeld in randnummer 11.3. bestaat er onduidelijkheid nopens de exacte wijze van "mededeling" door de GPI van politionele informatie en persoonsgegevens aan de DIOB. Het belang van het onderscheid tussen de concepten "mededeling", "rechtstreekse bevraging" en "rechtstreekse toegang" werd recent nog benadrukt door het Grondwettelijke Hof in zijn arrest 33/2022 van 10 maart 2022⁵²:

- *"In de desbetreffende onderafdeling wordt een onderscheid gemaakt tussen (1) de mededeling van gegevens en informatie uit de politionele gegevensbanken, waaronder wordt verstaan het doorzenden, met welk middel ook, van persoonsgegevens uit die databanken, (2) de rechtstreekse toegang tot de A.N.G., waaronder wordt verstaan een geautomatiseerde verbinding met die databank en (3) de rechtstreekse bevraging van de A.N.G., waaronder een beperkte rechtstreekse toegang wordt verstaan (artikel 44/11/4). In tegenstelling tot de «rechtstreekse toegang» en de «rechtstreekse bevraging», heeft de in de bestreden wet geregelde «mededeling van gegevens en informatie» niet alleen betrekking op de in de A.N.G. vervatte persoonsgegevens en informatie, maar ook op die vervat in de basisgegevensbanken en bijzondere gegevensbanken (artikel 44/11/4, § 1, van de wet op het politieambt). Een mededeling van gegevens en informatie verloopt bovendien, in tegenstelling tot de rechtstreekse toegang en de rechtstreekse bevraging, niet via een geautomatiseerde verbinding, zodat aan die mededeling in beginsel een gerichte vraag van de bedoelde overheden, instellingen en personen dient vooraf te gaan." (B.57)⁵³*
- *"Zoals is vermeld in B.57, wordt in de bestreden wet een onderscheid gemaakt tussen (1) de mededeling van gegevens en informatie uit de politionele gegevensbanken, waaronder wordt verstaan het doorzenden, met welk middel ook, van persoonsgegevens uit die databanken, (2) de rechtstreekse toegang tot de A.N.G., waaronder wordt verstaan een geautomatiseerde verbinding met die databank, en (3) de rechtstreekse bevraging van de A.N.G., waaronder een beperkte rechtstreekse toegang wordt verstaan (artikel 44/11/4 van de wet op het politieambt). Uit de parlementaire voorbereiding van de 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 levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van strafvordering» blijkt dat de wetgever dat onderscheid heeft ingevoerd «omdat de inmening in de persoonlijke levenssfeer niet dezelfde is naargelang het gaat om een mededeling van of een rechtstreekse toegang tot de gegevens» (Parl. St., Kamer, 2013-2014, DOC 53-3105/001, p. 54)⁵⁴. De wetgever is aldus van oordeel geweest dat wanneer het de in de wet vermelde overheden, diensten, instellingen en personen toegestaan is om gegevens te verwerven uit de politionele databanken, rekening dient te worden gehouden met de impact van het verzenden van die gegevens op de persoonlijke levenssfeer en met de aard van de overheden, diensten, instellingen en personen, aan wie die*

⁵¹ Vlaams Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 3 juni 1995.

⁵² GwH, n° 33/2022 van 10 maart 2022, www.grondwettelijkhof.be

⁵³ Eigen onderlijning door het COC.

⁵⁴ Eigen onderlijning door het COC.

gegevens worden overgezonden. Hij is daarbij ervan uitgegaan dat een rechtstreekse toegang een grotere impact heeft op de persoonlijke levenssfeer dan een rechtstreekse bevraging en een mededeling en dat een rechtstreekse bevraging de persoonlijke levenssfeer meer in het gedrang kan brengen dan een mededeling” (B.69.1).⁵⁵

23. Er moet verwezen worden naar artikel 44/11/12 WPA dat niet los kan gezien worden van artikel 44/11/9 waarvan het voorontwerp de 1^e paragraaf wenst te amenderen door te toevoeging van de DIOB als één van de organen aan wie politionele informatie en persoonsgegevens kunnen worden meegedeeld en dat als volgt luidt:

“§ 1. De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van het Controleorgaan :

1° de nadere regels van de rechtstreekse toegang tot de in de A.N.G. vervatte persoonsgegevens en informatie voor de overheden bedoeld in artikelen 44/11/7, 44/11/8 en 44/11/8bis in het kader van de uitoefening van hun wettelijke opdrachten;

*2° de nadere regels van de rechtstreekse bevraging van de A.N.G. **voor de overheden bedoeld in artikel 44/11/9** in het kader van de uitoefening van hun wettelijke opdrachten.*

§ 2. De nadere regels van de rechtstreekse bevraging of van de rechtstreekse toegang, bedoeld in dit artikel hebben minstens betrekking op :

a) de behoefte om te kennen;

b) de categorieën van personeelsleden die op basis van de uitoefening van hun opdrachten over een rechtstreekse toegang beschikken of over een mogelijkheid beschikken om de A.N.G. rechtstreeks te bevragen;

c) de geautomatiseerde verwerkingen die uitgevoerd worden op basis van de gegevens en informatie van de A.N.G.;

d) de verplichting tot naleving van het beroepsgeheim door alle personen die rechtstreeks of onrechtstreeks kennis nemen van de gegevens en informatie van de A.N.G.;

e) de veiligheidsmaatregelen, waaronder :

1° de beveiliging van de gebouwen en netwerken;

2° de verplichting om alle transacties op te lijsten en deze opgelijste gegevens gedurende minimaal tien jaar te bewaren;

f) de verplichting om voorafgaand aan het verkrijgen van de rechtstreekse toegang of het recht op rechtstreekse bevraging een opleiding te volgen;

g) de evaluatie van de betrouwbaarheid, de omgeving en de antecedenten van de personeelsleden bedoeld in punt b)“.

24. De gecombineerde lezing van (het gewijzigde) artikel 44/11/9 §1 en 44/11/12 WPA brengt met zich dat de daarin vermelde organen en diensten - waaraan de DIOB zou toegevoegd worden gezien het ontworpen artikel 47 tot wijziging van artikel 44/11/9 §1 WPA - de begunstigde kunnen zijn van zowel een (1) **mededeling** van politionele informatie en persoonsgegevens (uit alle politionele gegevensbanken⁵⁶), alsmede van (2) een **rechtstreekse bevraging** van de ANG. Een **rechtstreekse toegang** voor het DIOB tot de ANG is (en zou ook in de toekomst met dit voorontwerp) wettelijk dus **niet** mogelijk (zijn)⁵⁷.

⁵⁵ Eigen onderlijning door het COC.

⁵⁶ Evenwel niet uit de gemeenschappelijke gegevensbank terrorisme en extremisme vermits, krachtens artikel 44/11/3quater WPA, de nadere regels voor de mededeling van de van een gemeenschappelijke gegevensbank afkomstige persoonsgegevens en informatie bepaald worden door de Koning, zie ook Gemeenschappelijke richtlijn van 2 februari 2021 van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken “*met betrekking tot de bepaling van de nadere regels voor de mededeling van persoonsgegevens en informatie die door de politiediensten worden verwerkt in het raam van hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie, bedoeld in de artikelen 14 en 15 van de wet op het politieambt, door de politiediensten en tot de rechtstreekse toegang en de rechtstreekse bevraging van de ANG*”, BS 2 februari 2021, punt II.2.1.

⁵⁷ Zie ook Gemeenschappelijke richtlijn van 2 februari 2021 van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken “*met betrekking tot de bepaling van de nadere regels voor de mededeling van persoonsgegevens en informatie die door de politiediensten worden verwerkt in het raam van hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie, bedoeld in de artikelen*

Het Controleorgaan leest evenwel nergens een concrete motivering waarom de DIOB zou moeten worden opgenomen in artikel 44/11/9 §1 en dus de mogelijkheid van een rechtstreekse bevraging van de ANG zou moeten bekomen. Zoals het ontworpen artikel 21 §1 1^e lid, 1^o voorziet, moet⁵⁸ immers de raadpleging van de GPI door het DIOB verplichtend gebeuren via het ARIEC, t.t.z. de gedeconcentreerde Coördinatie en Steundirecties van de federale politie, die, zoals de toelichting terecht stelt, "*immers over een volledige toegang tot de politionele databanken*" beschikken⁵⁹. De DIOB zal dus reeds beschikken, via het bestuurlijk verslag van het ARIEC - dat het, hetzij zelf heeft gevraagd aan het ARIEC, hetzij reeds eerder door de gemeente werd aangevraagd en moet meegedeeld worden door de gemeente bij de adviesaanvraag aan de DIOB (cf. ontworpen art. 20, 2^e lid, 2^o juncto art. 21 §1, 2^e lid) -, over alle relevant geachte politionele informatie en persoonsgegevens, zodat niet wordt ingezien waarom de DIOB zelf nog eens een rechtstreekse toegang zou moeten bekomen tot de ANG. Er moet ook worden benadrukt dat een rechtstreekse bevraging, in tegenstelling tot de mededeling, zonder tussenkomst van een lid van de politiediensten plaatsvindt⁶⁰, wat met zich brengt dat extra motivering en waarborgen zouden moeten worden voorzien wanneer niet politionele derde organen en instellingen zoals een DIOB een rechtstreekse bevraging kunnen. Het COC leest die motivering nergens.

25. Temeer daar in de praktijk en informatica-technisch het onderscheid tussen een rechtstreekse toegang en een rechtstreekse bevraging zich concretiseert door twee mogelijke modules of applicaties van de ANG Gerechtelijk, met name hetzij, respectievelijk, de "ANG Consultatie" (of "ANG Raadpleging") enerzijds en de "ANG Controle" anderzijds. Een rechtstreekse bevraging heeft een bijzondere en beperkte finaliteit die wordt omschreven in artikel 44/11/4:

§ 3. Onder "rechtstreekse bevraging" wordt een beperkte rechtstreekse toegang tot alle of een gedeelte van de volgende gegevens verstaan :

- a) het bestaan van gegevens over een persoon met toepassing van de artikelen 44/5, § 1, eerste lid, 2^o tot 6^o, en § 3, 1^o tot 9^o;*
- 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;*
- d) de gegevens met betrekking tot de te nemen maatregelen voor de in punt a) bedoelde personen".*

Deze beperkte finaliteit wordt in de praktijk en ICT-matig, zoals vermeld, verwezenlijkt door een toegang tot de toepassing "ANG Controle" en is, kort gezegd, bedoeld om bij een terreincontrole na te gaan of er een Te Nemen Maatregel (TNM) open staat ten aanzien van de betrokkene. De

14 en 15 van de wet op het politieambt, door de politiediensten en tot de rechtstreekse toegang en de rechtstreekse bevraging van de ANG', BS2 februari 2021, punt II.3.

⁵⁸ Zie ook Toelichting, p. 27.

⁵⁹ Toelichting, p. 27.

⁶⁰ Zie ook Gemeenschappelijke richtlijn van 2 februari 2021 van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken "*met betrekking tot de bepaling van de nadere regels voor de mededeling van persoonsgegevens en informatie die door de politiediensten worden verwerkt in het raam van hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie, bedoeld in de artikelen 14 en 15 van de wet op het politieambt, door de politiediensten en tot de rechtstreekse toegang en de rechtstreekse bevraging van de ANG', BS2 februari 2021, punt II.2.2.*

doelstelling van de toepassing "ANG Controle" is inderdaad om het mogelijk te maken "*om bij een politiecontrole te achterhalen of er (een) (al dan niet permanente) maatregel(en) moet(en) worden genomen ten opzichte van een persoon, een vervoermiddel of een voorwerp*". De Fiche D01 van de Ministeriele Richtlijn MFO 3 voorziet verder als gebruiksvoorwaarden verder dat de "*toepassing ANG Controle (en bijgevolg alle gegevensbanken die via die weg kunnen worden geraadpleegd) enkel (mag) worden gebruikt wanneer de gecontroleerde entiteit fysiek aanwezig is. De mogelijk voorgeschreven te nemen maatregelen moeten immers kunnen worden uitgevoerd. Onder 'fysiek aanwezige entiteit' verstaat men, de gecontroleerde entiteit die voldoende gelokaliseerd is in de ruimte om de eventuele te nemen maatregelen te kunnen uitvoeren*"⁶¹. Het is duidelijk dat de DIOB of zijn leden zich in beginsel nooit in dergelijke situatie van fysiek aanwezige entiteit zullen bevinden, zodat, een toegang tot de applicatie ANG Controle overmatig is.

Naar het oordeel van het COC is de voorziene rechtstreekse bevraging tot de ANG voor het DIOB dan ook overbodig voor de uitoefening van diens taken en bevoegdheden, mitsdien disproportioneel. Het ontworpen artikel 47 tot wijziging en aanvulling van art. 44/11/9 §1 dient dan ook te worden geschrapt.

Voor zover de steller van het voorontwerp het nuttig of noodzakelijk vindt om ook in de Wet op het Politieambt de mogelijkheid van (de loutere) mededeling van politionele informatie en persoonsgegevens vanuit de GPI aan de DIOB uitdrukkelijk op te nemen, kan beter een nieuw artikel 44/11/7bis gecreëerd worden luidend als volgt "*De persoonsgegevens en informatie worden meegedeeld aan de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, voorzien in artikel 4 van de Wet van (DATUM) betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen om deze toe te laten zijn wettelijke opdrachten uit te oefenen*". Dit vermijdt een koppeling met artikel 44/11/12 WPA met de niet gewenste gevolgen zoals omschreven in de randnummers 23, 24 en huidig randnummer.

26. Louter ondergeschikt en voor zover de steller van het ontwerp zou kunnen aantonen en motiveren waarom een rechtstreekse bevraging toch nog noodzakelijk zou zijn dient alleszins te worden benadrukt dat deze strikt zal moeten worden omkaderd, zoals ook de Ministeriële richtlijn van 2 februari 2021 het terecht stelt: "*De rechtstreekse toegang en rechtstreekse bevraging moeten uiteraard voldoen aan het legaliteits- en evenredigheidsbeginsel. Om ervoor te zorgen dat deze principes worden nageleefd en om de aspecten te bepalen die in het koninklijk besluit vereist door artikel 44/11/12 WPA moeten voorkomen, bevat elke aanvraag op zijn minst de volgende informatie*

⁶¹ Fiche D01 van de Gemeenschappelijke ministeriële Richtlijn MFO 3 van 14 JUNI 2002 van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken "*betreffende het informatiebeheer inzake gerechtelijke en bestuurlijke politie*", BS van 18 juni 2002, niet gepubliceerd.

- de nauwkeurige identificatie van de doeleinden van elke gegevensverwerking, met inbegrip van de toegang;
- de nauwkeurige identificatie van de aanvragende dienst (binnen de aanvragende organisatie), of deze deel uitmaakt van de strafrechts- en veiligheidsketen en de context van de aanvraag;
- de operationele motivering, op basis van voorbeelden en werkprocessen⁶².

Conform de "Aanvraag- en opvolgingsprocedure voor rechtstreekse toegang of rechtstreekse bevraging" zal de DIOB worden verzocht:

- een contactpersoon (SPOC) aan te duiden voor, onder andere, de organisatie van de noodzakelijke dialoog en ontmoetingen om de aanvraag op te volgen;
- zijn aanvraag aan de bevoegde minister(s) met een kopie aan de directie van de politionele informatie en de ICT-middelen (DRI) te bezorgen;
- eventueel het advies van het coördinatie Comité van de geïntegreerde politie worden gevraagd en zullen de concrete (functionele en technische) modaliteiten inzake toegang moeten worden opgenomen in een protocolakkoord tussen de DIOB en de DRI⁶³.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de Politionele Informatie,

verzoekt de aanvrager rekening te houden met de hogervermelde opmerkingen onder de randnummers tot 8 tot en met 26;

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 8 november 2022.

Voor het Controleorgaan,

De voorzitter,

(get.) Philippe ARNOULD

⁶² Gemeenschappelijke richtlijn van 2 februari 2021 van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken "met betrekking tot de bepaling van de nadere regels voor de mededeling van persoonsgegevens en informatie die door de politiediensten worden verwerkt in het raam van hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie, bedoeld in de artikelen 14 en 15 van de wet op het politieambt, door de politiediensten en tot de rechtstreekse toegang en de rechtstreekse bevraging van de ANG", BS 2 februari 2021, punt II.3.

⁶³ Gemeenschappelijke richtlijn van 2 februari 2021 van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken "met betrekking tot de bepaling van de nadere regels voor de mededeling van persoonsgegevens en informatie die door de politiediensten worden verwerkt in het raam van hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie, bedoeld in de artikelen 14 en 15 van de wet op het politieambt, door de politiediensten en tot de rechtstreekse toegang en de rechtstreekse bevraging van de ANG", BS 2 februari 2021, punt III.5.