



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)	Datum
/	DA220032		08.11.2022

Betreft: Advies betreffende een voorstel van resolutie betreffende de oprichting van een Belgisch raadgevend comité voor data-ethiek (DOC 55-2188/001 van 15 september 2021)

Het Controleorgaan op de politionele informatie (hierna het 'COC' of 'het Controleorgaan'),

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (B.S., 5 september 2018, hierna afgekort als 'WGB'), inzonderheid het artikel 59 §1, 2de lid, artikel 71 en Titel VII, 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 het verzoek per e-mail van 19 oktober 2022 van de heer Stefaan Van Hecke, Voorzitter van de Commissie voor Economie, Consumentenbescherming en Digitale Agenda van de Kamer van Volksvertegenwoordigers;

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

Brengt op 08 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. De aanvrager legt een "*voorstel van resolutie betreffende de oprichting van een Belgisch raadgevend comité voor data-ethiek*" (hierna de 'Resolutie') voor, ingediend door de heer Kris Verduyckt.

7. De bedoeling van de steller van de voorgelegde tekst bestaat erin:

- 1) het garanderen dat artificiële intelligentie (AI) technologie op een ethische of betrouwbare manier wordt ontwikkeld;
- 2) het resultaat van een AI-toepassing op een ethisch en maatschappelijk verantwoorde manier wordt aangewend;

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

3) en dit zowel in de private als in de publieke sector.

8. Er wordt advies gevraagd tegen 18 november 2022, terwijl artikel 236 § 2, 2^{de} lid WGB een termijn van 60 dagen voorziet, tenzij overeenkomstig artikel 236 § 2, 3^{de} lid WGB in dringende gevallen door de aanvrager een kortere termijn wordt gemotiveerd. De hoogdringendheid wordt niet ingeroepen, noch a fortiori gemotiveerd. Hoewel de aanvrager geen bijzondere reden opgeeft die een kortere termijn rechtvaardigt, doet het COC de nodige inspanning om op de korts mogelijke termijn advies te verlenen. Gezien voormelde korte termijn zal het COC zich ook tot de essentie beperken.

III. Voorafgaande opmerking

9. Uit de Resolutie blijkt dat het toepassingsgebied van het raadgevend comité voor data-ethiek (hierna het 'Comité data-ethiek'), zich uitstrekt over zowel de private en publieke sector. Dat betekent dat het Comité data-ethiek advies zal verlenen over het gebruik van AI-toepassingen voor zowel commerciële, economische, sociale, enz. ... doeleinden als voor de strafrecht- en veiligheidsketen. In het licht van dit onbepaald toepassingsgebied lijkt het logisch dat ook van andere instanties het advies over deze Resolutie wordt ingewonnen waarbij - voor wat het domein "handhaving" betreft - onder meer te denken valt aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, het College van procureurs-generaal en de Geïntegreerde politie (op federaal en lokaal niveau). De steller van de Resolutie of de bevoegde Kamercommissie wordt dan ook aangeraden om minstens deze instanties evenzeer om advies te vragen. Bovendien kunnen AI toepassingen ook betrekking hebben op de niet operationele gegevensverwerkingen door de politie waarvoor het COC evenzeer bevoegd is.

10. In beginsel en in de eerste plaats verleent het COC conform art. 59 §1, 2^e lid WGB van advies bij *"bij het opstellen van een wet, een decreet of een ordonnantie, of een daarop gebaseerde reglementaire maatregel in verband met de verwerking"*. Een parlementaire resolutie behoort daar niet en is geen regelgevende tekst (maar eerder van louter beleidsmatige aard), wat niet belet dat het COC in subsidiaire orde en conform artikel 236 WGB een advies kan verlenen *"omtrent iedere aangelegenheid die betrekking heeft op het politionele informatiebeheer, zoals onder meer bepaald in afdeling 12 van hoofdstuk 4 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt"*.

De Resolutie legt niet rechtstreeks de link met of heeft als zodanig geen betrekking op de informatiehuishouding door de politie, het toekomstig gebruik van AI door de politie of het politionele informatiebeheer in het algemeen. Wel is er in de toelichting sprake van *Face Recognition*⁷, wat uiteraard ook betrekking zou kunnen hebben op *Facial Recognition Technology (FRT)* toepassingen die door de politie (zouden) worden gebruikt. In dat verband wenst het COC in hoofdorde echter te verwijzen naar de toezichtonderzoeken die het heeft gevoerd met betrekking tot (1) het gebruik van

⁷ DOC 55-2188/001, Toelichting, p. 5

gezichtsherkenningstechnologie door de federale politie op de nationale luchthaven te Brussel die door het COC werd stil gelegd via corrigerende maatregel (cf. *Tussentijds rapport DIO 190005 met corrigerende maatregel betreffende de visitatie bij de federale politie van de luchthaven Zaventem door het Controleorgaan op de politionele informatie met betrekking tot het gebruik van gezichtsherkenning op de nationale luchthaven van Zaventem*) en (2) dat van het gebruik van de zgn. *Clearview* gezichtsherkenningstechnologie door de federale gerechtelijke politie (cf. *Toezichtrapport DIO21006 van 04.02.2022 van het Controleorgaan op de politionele informatie met betrekking tot het gebruik van Clearview AI door de geïntegreerde politie*), waar het COC eveneens corrigerend is opgetreden.

Vooraf het advies DA210029 van 24.01.2022 van het Controleorgaan betreffende een voorstel van resolutie over een driejarig moratorium op het gebruik van gezichtsherkenningsoftware en – algoritmen in vaste of mobiele beveiligingscamera’s in openbare en privéplaatsen (DOC 55 1349/001 van 16 juni 2020) geeft op uitgebreide wijze inzicht en toelichting in en bij de visie van het COC op het gebruik van deze AI technologie voor *law enforcement* doeleinden. Deze rapporten en het advies zijn te raadplegen op de website van het Controleorgaan (www.controleorgaan.be), waarvan het COC de lectuur ten zeerste aanbeveelt aan de steller van de resolutie.

Hierna volgen dan ook enkele beknopte bijkomende opmerkingen.

IV. Algemene opmerkingen

11. Het COC benadrukt dat het in beginsel positief staat tegenover de idee voor de oprichting van een Raadgevend Comité voor data-ethiek. Niettemin rijzen enkele vragen en aandachtspunten.

A) Afbakening bevoegdheid van het comité

12. Om te beginnen is er de essentiële vraag naar de juiste bevoegdheidsafbakening, niet alleen ten opzichte van het COC, maar ook ten opzichte van andere instanties, waaronder de diverse bestaande toezichthouders. Er moet immers voorkomen worden dat er proliferatie aan instanties zou komen met op zichzelf elk een eigen doelstelling maar waarvan de bevoegdheden *de facto* (en zelf *de jure*) elkaar (geheel of gedeeltelijk) overlappen. Het draagt het risico in zich dat de adviezen van de verschillende instanties elkaar tegenspreken en dat sowieso de termijn van afhandeling van de adviezen en van de totstandkoming van beleid en regelgeving bijkomend wordt vertraagd. Immers, zonder afbreuk te willen doen aan het belang van de maatschappelijke doelstelling van het Comité data-ethiek, zou dit toekomstig Comité de bevoegdheid hebben om zich uit te spreken over, bijvoorbeeld, de betrouwbaarheid van de AI-toepassing, wat vandaag reeds behoort tot de opdrachten en bevoegdheden van het COC (en voor niet politionele toepassingen, van de GBA). Of zal het comité zich beperken een *high level* beoordeling van, bijvoorbeeld, de betrouwbaarheid van de AI-toepassing

zonder zich uit te spreken over de waarde drempels en parameters die specifiek moeten gelden voor AI-toepassingen door de politiediensten?

13. De recente ervaringen uit het verleden tonen aan dat nieuwe instellingen hun bevoegdheden extensief interpreteren, zelfs in de gevallen waar de bevoegdheidsafbakening helder is en daarmee rechtstreeks in het vaarwater komen van de opdrachten en bevoegdheden van andere instellingen. Het voorbeeld van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens (FIRM), dat zich geregeld op het terrein van politie en politiewerking begeeft, is daarin exemplarisch. Deze nieuwe toezichthouder treedt, naar het oordeel van het COC, geregeld binnen in de bevoegdheden en op het terrein van het Vast Comité P en het Controleorgaan. Nochtans is artikel 4 §1 van de Wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens helder: *"Het mandaat van het Instituut omvat alle aangelegenheden die verband houden met de fundamentele rechten die onder de federale bevoegdheid vallen behalve die door de sectorale instanties voor de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens worden behandeld."* (« *Le mandat de l'Institut s'étend à toutes les questions relatives aux droits fondamentaux, de compétence fédérale, sauf celles qui sont traitées par les organismes sectoriels de promotion et de protection des droits de l'Homme* »).

Om dit soort van ongewenst "dubbel gebruik" en risico op conflicterende adviezen te vermijden is een heldere bevoegdheidsafbakening een *conditio sine qua non*, gevolgd door een rigoureuze toepassing en vooral ook controle. Daarnaast zal ook moeten uitgemaakt worden waar dit nieuwe Comité data-ethiek juist institutioneel wordt ingebed en aan wie het desgevallend verantwoording moet afleggen (cf. verder).

14. Ten tweede moet het duidelijk zijn of het advies van het Comité data-ethiek transversaal wordt opgevat, wat enerzijds de bedoeling lijkt te zijn, gelet op de voorbeelden die in de toelichting bij de Resolutie worden gegeven⁸, terwijl de Resolutie ook zo kan gelezen worden en het wellicht ook de bedoeling is dat het ook sector specifiek of een welbepaalde AI-toepassing door de politie kan beoordelen.

Vanuit het perspectief van de bescherming van grondrechten, enerzijds, en bescherming van het algemeen belang, anderzijds, begrijpt het COC de vraag van de maatschappelijke kost bij de afweging voor het gebruik van AI-toepassingen. Dit is uiteraard niet louter een juridische discussie maar ook een ethische kwestie die tegelijkertijd in verband staat met de effectiviteit en efficiëntie van de AI-toepassing. Maar deze laatste twee aspecten vallen in ieder geval (ook) binnen de bevoegdheid van

⁸ DOC 55-2188/001, Toelichting p. 5-7. Zo wordt er verwezen naar rapporten waar sprake is van ethische vragen bij voorspellende geneeskunde maar ook *"face recognition,..."* en de oprichting van een *"multidisciplinair ethisch comité om de industrie, overheid en samenleving te begeleiden in ethische en regelgevende kwesties"* en *"een sectoroverschrijdende multidisciplinaire aanpak over het ganse land komt daaraan tegemoet"*

het COC. Beide aspecten staan in verband met de evenredigheid van de inzet van (een welbepaalde) AI-toepassing door de politie tegen de achtergrond van een doorgedreven expertise en kennis van de algemene en bijzondere politionele bevoegdheden en de politionele informatiehuishouding. Hetzelfde geldt ook voor andere handhavingsdiensten die al dan niet onder de bevoegdheid van het COC vallen (Cf. de BELPIU en de AIG voor wat het COC betreft).

15. De resolutie lijkt aan deze complexiteit voorbij te gaan of verstrekt alvast niet meteen een (begin van) antwoord op deze aspecten. Het Comité data-ethiek zal immers advies kunnen geven over zowel ethische als juridische vraagstukken die rijzen bij het gebruik van artificiële intelligentie. Aangezien het COC exclusief bevoegd is voor het geven van advies over wetgevende of regelgevende initiatieven aan het parlement en Regering en aan de politiediensten inzake de toepassing van nieuwe technologieën⁹, waaronder ook het gebruik van AI valt die in verband staat met de verwerking van persoonsgegevens, is het van primordiaal belang dat de bevoegdheidsafbakening helder is

B) Het Comité data-ethiek bepaalt wie het advies kan vragen

16. Het ontworpen punt 2 van de Resolutie bepaalt dat het comité moet vastleggen "*welke ondersteunende instanties (o.a. de GBA) het comité om advies kunnen vragen*". In hoofddeorde stelt zich de vraag of het (vanuit o.a. (grond)wettelijk perspectief) juridisch houdbaar is dat het Comité data-ethiek zelf de instanties mag bepalen die haar om een advies kunnen vragen. Dat valt minstens te betwijfelen. Daarom verzoekt het COC de steller van de Resolutie om te bepalen dat dit door de Federale Regering duidelijk wordt vastgelegd.

17. Niettemin kan uit het ontworpen punt 2 afgeleid worden dat dit ook het COC kan zijn. Het COC vraagt zich af of dit wel zinvol is. We geven een voorbeeld. Wanneer de Europese wetgever een wettelijke definitie vaststelt voor het begrip 'artificiële intelligentie' en de parameters en waarborgen voor de ontwikkeling en/of gebruik ervan in grote lijnen omkadert, is het helemaal niet uitgesloten dat dit vanuit ethisch opzicht (nog) tal van (fundamentele) vragen oproept. Het spreekt echter voor zich dat het COC, ondanks eventuele legitieme ethische bezwaren of argumenten, in zijn advies met betrekking tot de omzetting of uitvoering van een Europees wettelijk kader, enkel mag en kan rekening houden met het uitgetekend wettelijk kader. Vandaar dat het van belang is dat door de federale regering wordt bepaald in welke gevallen en wanneer een instantie aan het Comité data-ethiek advies *moet* of *kan* vragen.

18. In dat verband is het ook van belang dat het duidelijk is wanneer (in welke fase en/of welk stadium) het Comité data-ethiek advies moet kunnen geven of om advies kan worden gevraagd. In dat opzicht zou kunnen nagedacht worden binnen de adviesronde een bepaalde chronologische

⁹ Artikelen 236, en 59 WGB.

volgorde te organiseren waarbij, in die mate dat het geven van advies door het Comité data-ethiek pertinent is, het advies ervan vóórafgaand aan het wetsontwerp, wetsvoorstel of, bijvoorbeeld, een conceptnota van een beleidsondersteunende instelling, wordt gevraagd. Het voordeel is dan dat de ethische vraagstukken reeds verdisconteerd kunnen zijn of worden in het ontwerp voordat het advies van het COC of andere advies verlenende instanties zoals de Raad van State wordt gevraagd. We geven ook hier een voorbeeld. Zo zou een concept van een voorgenomen toekomstige AI-toepassing, dat in de schoot van het Comité Informatie en ICT van de geïntegreerde politie¹⁰ wordt besproken, aan het Comité data-ethiek voor advies kunnen voorgelegd worden. Op die manier zijn de ethische vraagstukken en problemen reeds aan bod gekomen waarmee rekening kan worden gehouden bij de technische ontwikkeling en juridische omkadering die, in voorkomend geval, via het wetsvoorstel of wetsontwerp verplichtend aan het COC voor advies wordt voorgelegd, zoals dit laatste in de wet is vastgelegd.

19. Volledigheidshalve en voor alle duidelijkheid is het voorgaande geen (impliciet) pleidooi voor de afvaardiging van een lid van het COC in het Comité data-ethiek. Wel integendeel. Het COC moet zijn onafhankelijk positie, zoals ook door de Europese regelgeving wordt geëist, te volle kunnen laten spelen; er kan en mag op geen enkele manier een risico op directe noch indirecte beïnvloeding zijn. De essentie is dat er thans reeds een schare aan verschillende comités en toezichtsorganen bestaat, waarbij het niet altijd duidelijk is wie nu expliciet voor wat bevoegd is en/of waar deze bevoegdheid eindigt. Hoewel het COC begrijpt dat dit op het niveau van een resolutie niet gebruikelijk is, rijst zoals reeds aangehaald onvermijdelijk de vraag waar het Comité data-ethiek zal ingebed worden, wie het Comité zal 'trekken', of dit Comité zal uitgebreid worden met een secretariaat of een ondersteunende dienst, wat dan weer van belang is voor het bepalen van het budget, aan wie het eventueel (ook budgettaire) verantwoording verschuldigd is, enz. ...

18. Het COC begrijpt dus concluderend de meerwaarde van een eventueel toekomstig Comité data-ethiek en staat achter de idee op zich.

Er moet evenwel worden voorkomen dat er *de jure* en *de facto* inherent concurrerende bevoegdheidsproblemen of overlappingsen de kop opsteken, enerzijds, en/of de globale adviesronde in de praktijk ondoorzichtig of administratief verzwarend zou werken en dus ook voor praktische problemen zou zorgen, anderzijds.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de politionele informatie

¹⁰ Art. 8*sexies* Wet van 7 december 1998 "tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus.

verzoekt de aanvrager gevolg te geven aan de hogervermelde opmerkingen.

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

Voor het Controleorgaan,

De voorzitter,

Philippe ARNOULD (get)