



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DA220037		09.02.2023

Betreft: Advies betreffende het voorontwerp van wet tot wijziging van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur

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 'WGB') inzonderheid het artikel 59 §1, 2^e lid, artikel 71 en Titel VII, inzonderheid artikel 236.

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (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 de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing aan de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna GBA) om advies uit te brengen over het voorontwerp van wet tot wijziging van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Gelet op de overmaking door de GBA van voormeld verzoek aan het Controleorgaan op 13 december 2022 in het kader van het zgn. 'één loket principe' (cf. art. 54/1, §1 wet van 3 december 2017 tot oprichting van het Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna WOG))

Gelet op het verslag van de heer Frank Schuermans, Voorzitter a.i. van het Controleorgaan.

Brengt op 09 februari 2023 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.

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

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.

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. In het kader van de één-loket functie⁷ wordt het Controleorgaan door de Gegevensbeschermingsautoriteit ingelicht dat het om advies werd gevraagd over een voorontwerp van wet "*tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur*" (hierna "het voorontwerp"). Het Controleorgaan gaat in het kader van deze procedure steeds na of het effectief een advies kan of moet verlenen. In *casu* oordeelt het COC dat een advies inderdaad noodzakelijk is. De bedoeling van deze wetswijziging is enerzijds om de transparantie van de overheid jegens de burger te versterken en anderzijds tegemoet te komen aan de aanbevelingen gesteld door de zgn. *GRECO*⁸.

7. In essentie voorziet het voorontwerp hoofdzakelijk drie wijzigingen:

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

⁷ Cf. artikel 54/1 §1 WOG.

⁸ GRECO (*Group of States against Corruption*): het orgaan voor de bestrijding van corruptie van de Raad van Europa.

- A) de verruiming van het personeel toepassingsgebied naar onder meer meergemeentepolitiezones;
- B) de concretisering van de actieve openbaarheid waarbij bijkomende verplichtingen tot informatie en communicatie worden gecreëerd;
- C) de optimalisatie en verduidelijking van de uitzonderingsgronden die van toepassing kunnen zijn in het kader van een passief verzoek tot openbaarheid van bestuur.

8. Het voorontwerp heeft gedeeltelijk betrekking op de politionele verwerkingen. Het COC beperkt in dit advies zijn onderzoek tot de politionele verwerkingen in de mate dat deze rechtstreeks of onrechtstreeks een invloed (kunnen) hebben op het functioneren van de geïntegreerde politie (hierna 'GPI') in het ruimere kader van de politionele informatiehuishouding. Voor het overige verwijst het controleorgaan naar het advies van de GBA.

III. Bespreking van de aanvraag

9. Het Controleorgaan ontving reeds meermaals vragen van de GPI en inzonderheid van lokale politiezones over de (al dan niet) toepassing van de Wet van 11 april 1994 "*betreffende de openbaarheid van bestuur*" (hierna: 'Wet Openbaarheid Bestuur') op door hen opgemaakte of gecreëerde documenten. Vermits er discussie of minstens twijfel bestaat over de toepassing van deze wet op politiezones is het COC er voorstander van dat er verduidelijking komt.

10. Wat, volledigheidshalve, de toepassing van de Wet Openbaarheid Bestuur op het Controleorgaan zelf betreft, is het COC, als collateraal orgaan van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, geen administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, noch van één of andere administratie. Bijgevolg volgt het Controleorgaan, sedert het krachtens de oude Wet Verwerking Persoonsgegevens van 1992⁹ ingebed was in de toenmalige Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (privacycommissie)¹⁰, het uitgangspunt dat het als collateraal parlementair orgaan niet valt onder het toepassingsgebied van de Wet Openbaarheid Bestuur. Dat geldt evenzeer voor wat het vernieuwde Controleorgaan betreft sedert de inwerkingtreding van artikel 71 en titel 7 WGB.

A. Uitbreiding personeel toepassingsgebied naar meergemeentepolitiezones

11. Om het personeel toepassingsgebied van de wet openbaarheid bestuur niet meer te beperken tot administratieve overheden zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van

⁹ Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (WVP), *BS* 18 maart 1993.

¹⁰ In het bijzonder het hoofdstuk VII *ter* WVP (artikelen 36 *ter* tot 36 *ter*/14), ingevoegd bij 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, *BS* van 28 maart 2014. De WVP van 1992 werd opgeheven door de WGB van 30 juli 2018, artikel 280.

State, vervangt dit voorontwerp in de volledige Wet Openbaarheid Bestuur de termen 'overheid' door 'instantie'¹¹.

12. Daarnaast, wijzigt het voorontwerp de definitie van administratieve overheid in artikel 1, 2^e lid, 1^o Wet Openbaarheid Bestuur, en voegt een opsomming toe:

"1^o administratieve instantie:

a) een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

b) de provincies en de gemeenten, wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen;

c) de instellingen van openbaar nut, zijnde de organismen bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut;

d) de meergemeentepolitiezones *bedoeld in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus en hun organen [politieraad en politiecollege¹²], wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen";*

e) de hulpverleningszones bedoeld in de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en hun organen, wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen;

f) de beleidsorganen van de federale regering bedoeld in het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest"¹³.

Met deze wijziging beantwoordt de steller van het voorontwerp de noodzaak tot verduidelijking van de toepassing van deze wet op de lokale meergemeentepolitiezones voor zover deze hun federale bevoegdheden uitoefenen.

13. Het Controleorgaan gaat ervan uit dat de term 'meergemeentepolitiezones' bewust werd gebruikt en verwijst naar de politiezones bestaande uit meerdere gemeenten. Er bestaan echter ook politiezones die bestaan uit één gemeente (actueel zijn dat er 39). Door de term 'meergemeentepolitiezones' te gebruiken wenst de steller van het ontwerp uitdrukkelijk dat ééngemeentepolitiezones uitgesloten worden, aangezien de ééngemeentepolitiezones onder de noemer 'provincies en gemeenten', t.t.z. *in concreto* 'gemeenten' vallen. Het verdient aanbeveling dit in de toelichting te bevestigen voor zover het COC de bedoeling van de steller van het voorontwerp goed heeft begrepen.

¹¹ Memorie van toelichting p.4.

¹² Memorie van toelichting p.7.

¹³ Artikel 2, 3^o Voorontwerp.

14. Meer fundamenteel moet worden opgemerkt dat het niet steeds eenvoudig is uit te maken of de lokale politiediensten (in casu de meergemeentepolitiezones) 'federale bevoegdheden uitoefenen'. Dat zal ongetwijfeld het geval zijn wat betreft de toepassing van de federale wetgeving die betrekking heeft op de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijk politie en de sociaaleconomische aspecten van de politiewerking. Daarnaast oefent de lokale politie echter ook lokale bevoegdheden uit onder het gezag van de burgermeester die niet afhangen van de federale overheid. Het is onduidelijk of het voorontwerp daarmee rekening houdt. Het is in de praktijk bijvoorbeeld niet steeds eenvoudig een lijn te trekken tussen documenten opgesteld in het kader van federale dan wel lokale bevoegdheden. Het komt de steller van het voorontwerp toe hieromtrent in de memorie van toelichting zo mogelijk wat meer duiding te geven.

B. Concretisering van de verplichtingen inzake actieve openbaarheid

15. De huidige wet openbaarheid van bestuur voorziet één artikel ter uitvoering van de actieve openbaarheid:

Art. 2: "Met het oog op een duidelijke en objectieve voorlichting van het publiek over het optreden van de federale administratieve overheden :

1° bepaalt de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de organisatie en de opdrachten van de federale voorlichtingsdienst alsmede de federale administratieve overheden die ertoe gehouden zijn een gespecialiseerde instantie te belasten met de conceptie en de realisatie van het informatiebeleid;

2° publiceert elke federale administratieve overheid een document met de beschrijving van haar bevoegdheden en haar interne organisatie; dit document wordt ter beschikking gesteld van eenieder die erom vraagt;

3° vermeldt elke briefwisseling uitgaande van een federale administratieve overheid de naam, de hoedanigheid, het adres en het telefoonnummer van degene die meer inlichtingen kan verstrekken over het dossier;

4° vermeldt elk document waarmee een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking uitgaande van een federale administratieve overheid ter kennis wordt gebracht van een bestuurde, de eventuele beroepsmogelijkheden, de instanties bij wie het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen; bij ontstentenis neemt de verjaringstermijn voor het indienen van het beroep geen aanvang."

16. Door de toevoeging van de artikelen 3/1 tot en met 3/5 voegt het voorontwerp bijkomende verplichtingen toe om te voldoen aan de actieve openbaarheid. Zo dient ook informatie gepubliceerd te worden over de bevoegdheidsregelgeving van de politiediensten, over het beleid, de dienstverlening, enz. ... Deze informatie dient bovendien gemakkelijk raadpleegbaar te zijn via diverse

kanalen, zo veel mogelijk personen, verenigingen of organisaties te bereiken, en dit op een gestructureerde wijze¹⁴.

17. In de praktijk beschikken de meeste politiezones en de federale politie reeds over een website. Sommigen hebben zelfs een facebook- en/of instagrampagina. Het voorontwerp vermeldt echter 'via diverse kanalen', wat wijst op het gebruik van méér dan één kanaal waarop informatie dient te worden verspreid. Deze verplichtingen tot actief informeren van de burger impliceert bijna de oprichting van een *Public Relations*-dienst per politiezone of politiedienst. Dit is misschien haalbaar voor de grotere politiezones, maar niet zo evident voor elke politiezone. Deze verplichtingen zullen dus ongetwijfeld een impact hebben op de capaciteit en middelen van de betrokken politiezones zodat het aanbeveling verdient hiermee rekening te houden.

C. Verduidelijking van de uitzonderingsgronden bij toegang tot bestuursdocumenten (passieve openbaarheid)

18. Ter verduidelijking van de uitzonderingsgronden, wordt artikel 6 van de Wet Openbaarheid Bestuur aangevuld met twee absoluut verplichte uitzonderingsgronden (§2) en wordt toegelicht welke procedure dient gevolgd te worden indien het verzoek tot toegang te vaag werd geformuleerd (§3)¹⁵.

19. Vaak zullen bestuursdocumenten van een politiezone operationeel gevoelige informatie bevatten, bijvoorbeeld over de werking van een camerasysteem of over de interne werking (waaronder aspecten van de politonele informatiehuishouding) van de politiezone. De publicatie of inzage ervan zou kunnen leiden tot een (groot) risico op aantasting van de informatieveiligheid. In sommige gevallen kan de lokale politie zich beroepen op de uitzonderingsgronden (bijvoorbeeld de openbare orde, de opsporing van bepaalde feiten, een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting, enz. ...).

20. In sommige gevallen dient ook rekening gehouden te worden met andere wetgeving en kan (gedeeltelijk) de toegang geweigerd worden om een andere reden dan voorzien in de uitzonderingsgronden. Indien het document persoonsgegevens of politonele gegevens en/of informatie bevat, bijvoorbeeld geluid- en beeldopnames of foto's, dienen ook de artikelen 44/1 en volgende van de WPA toegepast te worden. De toegang tot een document is immers een verwerking. De WPA laat niet toe dat politonele informatie gedeeld wordt met (meegedeeld wordt aan) andere overheden, diensten, personen dan degenen bedoeld in de artikelen 44/11/4 en volgende van de WPA. Bovendien dient de mededeling ervan de proportionaliteits- en noodzakelijkheidstoets te doorstaan.

¹⁴ Artikels 4-8 Voorontwerp.

¹⁵ Artikel 10 Voorontwerp.

21. Naast het recht op toegang tot documenten blijven ook het recht op privacy en de gegevensbeschermingsregelen gelden. Artikel 86 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bepaalt immers dat:

“Persoonsgegevens in officiële documenten die voor de uitvoering van een taak van algemeen belang in het bezit zijn van een overheidsinstantie, een overheidsorgaan of een particulier orgaan, mogen door de instantie of het orgaan in kwestie worden bekendgemaakt in overeenstemming met het Unierecht of het lidstatelijke recht dat op de overheidsinstantie of het orgaan van toepassing is, teneinde het recht van toegang van het publiek tot officiële documenten in overeenstemming te brengen met het recht op bescherming van persoonsgegevens uit hoofde van deze verordening.”

22. Dienaangaande moet ook verwezen worden naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat bepaalt dat de toegang tot documenten moet worden verzoend met het recht op eerbiediging van het privéleven en het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens¹⁶. Er dient volgens het Hof per geval een afweging gemaakt te worden tussen het belang om toegang te verstrekken tot een document met persoonsgegevens en het belang om het recht op privacy te vrijwaren. Hierbij dient de doorgifte van persoonsgegevens niet alleen onderzocht te worden in het licht van de privacybescherming, maar ook van de gegevensbescherming. Het is bijvoorbeeld niet omdat de bekendmaking van persoonsgegevens de persoonlijke levenssfeer niet raakt dat de persoonsgegevens daarom rechtmatig verwerkt werden¹⁷. De Wet Openbaarheid Bestuur voorziet reeds in een absoluut verplichte uitzondering wanneer de openbaarmaking van een document afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer (zie artikel 6, §2, 1^o Wet Openbaarheid Bestuur), maar verwijst ten onrechte niet naar de bescherming van persoonlijke gegevens. Ook de Wet Openbaarheid Bestuur moet niettemin AVG-conform worden toegepast.

23. Het COC beveelt dan ook aan om duidelijk in de Wet Openbaarheid Bestuur in te schrijven dat het recht van toegang tot een document de toepassing van de gegevensbeschermingsregelen (meer bepaald Titel 2 van de Wet Gegevensbescherming) onverlet laat. In dat verband zouden de stellers van het voorontwerp er kunnen aan denken om, in lijn met het gegevensbeschermingsrecht en de rechtspraak van het Hof van Justitie, aan de uitzonderingen op de openbaarheid van overheidsdocumenten, de verwerkingen in het kader van titel 2 WGB toe te voegen, aangezien de politionele gegevensbanken zeer vaak en zelfs overwegend gegevens bevatten die in verband staan met of deel uitmaken van opsporingsonderzoeken en strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie¹⁸ (of juist nog, betrekking hebben op de uitoefening van de bestuurlijke of gerechtelijke politie). Dit zou ook aansluiten bij de doelstelling van titel 2 WGB, die een omzetting is van de *LED*, waarin het transparantiebeginsel niet uitdrukkelijk wordt genormeerd.

¹⁶ HvJ C-439/19, Latvijas Republikas Saeima, 22 juni 2021, punt 120.

¹⁷ Zie R. SAELENS, P. DE HERT, “Openbaarheid van documenten staat de bescherming van persoonsgegevens niet in de weg”, noot onder Hof van Justitie 29 juni 2010, *A&M* 2010, afl. 5-6, 533-540.

¹⁸ Zie uitzondering voorzien in artikel 6, §1, 5^o Wet openbaarheid bestuur.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de Politionele Informatie,

verzoekt de aanvrager rekening te houden met de hogervermelde opmerkingen.

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 9 februari 2023.

Voor het Controleorgaan,
De Voorzitter a.i.,
(GET) Frank Schuermans