



CONTROLEORGaan OP DE POLITIOnELE InFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DA230015		25.05.2023

Betreft: Advies betreffende het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de beveiliging van de politiegebouwen en complexen van politiegebouwen

Het Controleorgaan op de politie 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 AVG 2016/679 van 27 april 2016, inzonderheid artikel 36.4;

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, zonder datum, ontvangen op 3 april 2023;

Gelet op het verslag van de heer Ronny Saelens, lid-raadsheer a.i. van het Controleorgaan.

Brengt op 25 mei 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.

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 Controleorgaan is bevoegd om advies te verlenen over aspecten met betrekking tot de verwerking van informatie en persoonsgegevens en de bescherming van het privéleven door de verwerking van persoonsgegevens voor zover deze betrekking hebben op of in verband staan met de operationele en niet-operationele werking van de politiediensten en/of het personeel van de geïntegreerde politie (hierna 'GPI') en/of voor zover de voor advies voorgelegde ontwerp tekst een impact heeft op de politionele informatiehuishouding in het algemeen.

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

Het Controleorgaan is daarnaast niet enkel een gegevensbeschermingsautoriteit maar een toezichthouder die evenzeer wettelijk belast is met de legaliteit, efficiëntie, effectiviteit en economie van de politionele informatiehuishouding⁷.

7. De adviesaanvraag heeft betrekking op het ontwerp van koninklijk besluit "*betreffende de beveiliging van de politiegebouwen en complexen van politiegebouwen*" (hierna 'het ontwerp'). Het ontwerp bevat een Verslag aan de Koning en een 'Normenboek' inzake "*Beveiliging van de gebouwen van de geïntegreerde politie*". Daarnaast is er ook een "*FICHE EXPLICATIVE*" bijgevoegd. Deze laatste maakt geen deel uit van het ontwerp als zodanig maar is een verklarende nota over het ontwerp gericht aan het Controleorgaan.

8. Het ontwerp strekt ertoe om voor de gehele geïntegreerde politie de minimale beschermingsnormen op te leggen die van toepassing zijn op elke politiegebouw en de infrastructuur en nader worden omschreven in een normenboek dat wordt goedgekeurd door de minister van Binnenlandse Zaken⁸. Het ontwerp voorziet in de verwerking van biometrische gegevens. Aangezien het ontwerp een impact heeft of kan hebben (*infra*) op de rechten en vrijheden van de personeelsleden van de geïntegreerde politie (GPI⁹) zal het Controleorgaan zich in dit advies beperken tot de aspecten van het ontwerp die daarmee in verband staan.

III. Analyse van de aanvraag

1. Algemene opmerking

9. De steller van het ontwerp baseert de adviesaanvraag op de artikelen 59 § 1 WGB en 36.4 AVG. Het COC begrijpt de verwijzing naar artikel 59 § 1 WGB niet, behalve als de steller doelt op het ten 2° van § 1 van hetzelfde artikel, namelijk dat de aard van de verwerking die in het ontwerp wordt geregeld en de technologie die daarbij wordt gebruikt een hoog risico voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen met zich meebrengt. Maar ook deze bepaling viseert niet de adviesaanvragen die betrekking hebben op voorstellen tot wet- en regelgeving.

De verwijzing naar artikel 59 § 1 kan evenmin betrekking hebben op 1° van dezelfde paragraaf nu deze betrekking heeft op het risico dat blijkt uit de door de verwerkingsverantwoordelijke opgemaakte gegevensbeschermingseffectbeoordeling. In dat geval zou de steller van het ontwerp zich ook als de verwerkingsverantwoordelijke voor de in het ontwerp voorziene verwerking van biometrische

⁷ Activiteitenverslag 2021, www.controleorgaan.be, randnummers 3, 52 en in het bijzonder 71: "*Het COC heeft echter allerm minst alleen oog voor dataprotectie; het heeft evenzeer veel aandacht en is bevoegd voor alle andere operationele aspecten van de politionele informatiehuishouding*"; artikel 71 §1 WGB.

⁸ Verslag aan de Koning, p. 1.

⁹ Geïntegreerde politie – Police Intégrée.

gegevens beschouwen wat, in het licht van het ontwerp, moeilijk te vatten zou zijn, om niet te zeggen onmogelijk is.

2. Artikelsgewijze opmerkingen

10. Het artikel 4 § 2 van het ontwerp omvat 2 leden die luiden als volgt (letterlijke weergave):

“De beveiliging van bepaalde veiligheidszones kan worden uitgevoerd door middel van en verwerking van biometrische gegevens voor zover uit een risicoanalyse is gebleken dat minder intrusieve middelen niet volstaan om de veiligheid van de desbetreffende zones te verzekeren.

De biometrische gegevens die worden verzameld in het kader van de beveiliging van de politieinfrastructuur, worden bewaard in een vorm die de identificatie van de betrokkenen mogelijk maakt voor een duur die de noodzakelijke duur in het licht van de nagestreefde doeleinden niet overschrijdt”.

2.1. Fundamentele opmerking

11. Blijkens de aanhef betreft het ontwerp een nadere regeling van artikel 141 WGP¹⁰. Wetstechnisch gezien heeft de verwerking van biometrische gegevens, zoals geregeld in het artikel 4 § 2 van het ontwerp, volgens het ontwerp artikel 141 WGP als wettelijke basis. Deze laatste luidt evenwel als volgt:

“De Koning bepaalt het uniform, de kentekens, de legitimatiekaarten en andere middelen van identificatie.

Hij bepaalt eveneens de normen inzake de uitrusting, de bewapening en de munitie van de politiediensten, teneinde de compatibiliteit en de samenwerking tussen de politiediensten en, indien nodig, de operationaliteit van een gezamenlijk optreden te waarborgen”.

Het hoeft geen betoog dat niet valt in te zien in welk opzicht artikel 141 WGP de wettelijke grondslag zou kunnen bieden voor de verwerking van biometrische gegevens. Hoewel het eerste lid van artikel 141 WGP impliciet en ruim opgevat een verwerking van persoonsgegevens zou kunnen veronderstellen (legitimatiekaarten en andere middelen van identificatie), wordt in dat artikel hoe dan ook niet de verwerking van biometrische gegevens vastgelegd. Dit artikel is bovendien alleen van toepassing op het (operationeel) personeel van de GPI (zie verder).

Aan de andere kant wordt in de bij het ontwerp gevoegde “*FICHE EXPLICATIVE*” gesteld dat de tweede paragraaf van het artikel 4 van het ontwerp de wettelijke basis vormt voor de verwerking van de biometrische gegevens¹¹.

¹⁰ Wet van 7 december 1998 “*tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*”.

¹¹ Letterlijke weergave: “*Le §2 de l'article 4 du projet d'A.R. institue une base légale pour le recours à des moyens de sécurisation induisant le traitement de données biométriques, lesquels ne doivent pas excéder le temps nécessaire à la finalité poursuivie* » (punt 3.2.)

12. Er dient in de eerste plaats benadrukt te worden dat er in de Belgische rechtsorde geen algemene nationale wettelijke basis voorhanden is die de verwerking van biometrische persoonsgegevens omkadert. De potentiële wettelijke basis zal duidelijk moeten stellen welke doeleinden als een 'zwaarwegend algemeen belang' worden beschouwd.

In de tweede plaats kan een uitvoeringsbesluit op zichzelf niet de wettelijke basis bieden voor de verwerking van biometrische gegevens. De voorwaarden op grond waarvan het principiële verbod op de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, *in casu* biometrische gegevens, kunnen verwerkt worden, zijn vastgelegd in artikel 9.2. van de AVG. Het betreft ter zake artikel 9.2. g) AVG: "*wanneer deze verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht (...)*" Daaruit, en samen gelezen met de omvangrijke, duidelijke en vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, volgt dat, in het licht van de draagwijdte van artikel 22 van de Grondwet, de essentiële elementen voor de verwerking, met name de omstandigheden en de voorwaarden, van, *in casu*, de biometrische gegevensverwerking, in een formele wet moeten worden vastgelegd. Aldus kan een uitvoeringsbesluit geen geldige rechtsgrond zijn, maar alleen de uitvoering van de verwerking nader regelen en dit binnen de grenzen van de wet.

Zoals hiervoor gezien ontbreekt dergelijke (basis)wet in de Belgische rechtsorde.

Bijgevolg kan het ontwerp niet de wettelijke basis bieden voor de verwerking van biometrische gegevens.

2.2. Ondergeschikt

Doelgroep

13. In de hypothese dat het ontwerp wel de wettelijke basis zou kunnen bieden voor de verwerking van biometrische gegevens – *quod certe non*, is het niet duidelijk welke doelgroep aan deze verwerking wordt onderworpen: het personeel van de politie, of de burger en/of de leveranciers, of iedereen die het politiegebouw en/of complex van politiegebouwen wil betreden? Zo valt in het Verslag aan de Koning te lezen dat het ontwerp (ook) de bescherming van de personeelsleden en de beveiliging van het politiemateriaal wil verzekeren. Hieruit zou kunnen afgeleid worden dat alleen de verwerking van biometrische gegevens van niet-personeelsleden van de GPI (derden dus) wordt geïmplementeerd. Aan de andere kant vermeldt de "*FICHE EXPLICATIVE*" dat het artikel 4 § 2 alleen betrekking heeft op personeelsleden van de GPI ("*des membres du personnel*"). Indien het ontwerp daarentegen alle gebruikers van een politiegebouw of een complex van politiegebouwen viseert¹², moet dit duidelijk in

¹² Dat zou uit artikel 5 van het ontwerp kunnen worden afgeleid.

artikel 4 § 2 van het ontwerp worden voorzien. Het is aan de steller om ter zake duidelijkheid te brengen.

Doelbinding

14. Tot slot blijkt uit het artikel 4 § 2 van het ontwerp dat de biometrische gegevens worden verwerkt met het oog op de beveiliging van bepaalde veiligheidszones. Het is van primordiaal belang dat het doeleinde duidelijk en nauwkeurig wordt omschreven. Wellicht heeft de steller van het ontwerp voor ogen dat de biometrische gegevens kunnen worden verwerkt met het oog op de authenticatie (verificatie) van de personen die toegang hebben of willen nemen tot bepaalde (delen van) politiegebouwen of een bepaald complex van politiegebouwen. De biometrische gegevens kunnen dus, voor alle duidelijkheid, niet voor andere doeleinden worden verwerkt, zoals aanwezigheids- en tijdsregistratie van het personeel van de GPI. Zoals het COC reeds in andere adviezen en toezichtrapporten heeft gesteld, moet door de verwerkingsverantwoordelijke worden aangetoond dat dit een reden van 'zwaarwegend algemeen belang' is, rekening houdend met het beginsel van evenredigheid in het licht van de bescherming van de fundamentele rechten en belangen van de betrokkenen¹³. Het gaat met andere woorden om uitzonderlijke gevallen. Zoals hiervoor gezien, heeft de wetgever ter zake deze evenwichtsoefening nog niet gemaakt. Het ontwerp biedt dus geenszins een wettelijke achterdeur om ook biometrische gegevens voor personeelsdoeleinden te verwerken.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de Politie Informatie,

verleent een negatief advies op het ontwerp van Koninklijk besluit,

verzoekt de aanvrager rekening te houden met de hogervermelde opmerkingen.

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politie Informatie op 25 mei 2023.

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

¹³ Dat er geen minder intrusie maatregelen tot hetzelfde resultaat kunnen leiden biedt voor alle duidelijkheid geen antwoord op de vraag of er sprake is van een 'zwaarwegend algemeen belang'. De vraag naar de subsidiariteit van de inbreuk op het grondrecht komt pas daarna.