



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DA230017		13.06.2023

Betreft: Advies betreffende het ontwerp van Ministerieel besluit betreffende de modaliteiten van de verdere verwerking door de veiligheid van de staat, van informatie en persoonsgegevens die van de nationale gegevensbank komen

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 van 12 april 2023, ontvangen op 17 april 2023;

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

Brengt op 13 juni 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 accijnzen*", 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.

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'⁷) 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.

⁷ Geïntegreerde politie – Police Intégrée.

7. 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 informatiehuishouding⁸.

II. Voorwerp van de aanvraag

8. De adviesaanvraag heeft betrekking op het ontwerp van Ministerieel besluit "*betreffende de modaliteiten van de verdere verwerking door de veiligheid van de staat, van informatie en persoonsgegevens die van de algemene nationale gegevensbank komen*" (hierna het 'ontwerp Ministerieel besluit').

9. Het ontwerp Ministerieel besluit regelt de modaliteiten voor de verdere verwerking van persoonsgegevens en informatie door de Veiligheid van de Staat zoals voorzien in artikel 5 van het ontwerp van Koninklijk besluit "*betreffende de rechtstreekse toegang van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten tot de persoonsgegevens en de informatie van de Algemene Nationale Gegevensban bedoeld in artikel 44/7 van de wet op het politieambt*" waarover het COC reeds op 24 april 2023 advies heeft uitgebracht (DA230004). Voor zover relevant wordt bij het advies op dit ontwerp Ministerieel besluit rekening worden gehouden met de opmerkingen in voormeld advies op het ontwerp van Koninklijk besluit en met artikel 5 van dat ontwerp in het bijzonder.

III. Analyse van de aanvraag

1. Voorgaanden: artikel 5 van het ontwerp van Koninklijk besluit

10. Blijkens artikel 5 van het ontwerp van Koninklijk besluit kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, binnen het strikte kader van hun wettelijke opdrachten, gegevens die uit de ANG afkomstig zijn meedelen aan derden. Artikel 5 van dat ontwerp luidt als volgt (letterlijke weergave): "*Overeenkomstig de artikelen 19 en 20 van de wet van 30 november 1998 kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten binnen het strikte kader van hun wettelijke opdrachten de vooraf door hen verwerkte gegevens en informatie van de A.N.G. aan een publieke overheid meedelen. De voorwaarden voor de verdere verwerking van dergelijke informatie en persoonsgegevens worden gezamenlijk vastgesteld door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken met betrekking tot de staatsveiligheid en door de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie met betrekking tot de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst*".

⁸ Activiteitenverslag 2021, www.contreleorgaan.be, randnummers 3, 52 en in het bijzonder 71: "*Het COC heeft echter allermintst 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.

In het verslag aan de Koning wordt dit artikel, in zoverre relevant, als volgt toegelicht (letterlijke weergave):

"Gelet op de aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten toevertrouwde opdrachten en zoals aangegeven in artikel 5, kan het voorkomen dat deze diensten er bovendien toe gehouden zullen zijn om, hoofdzakelijk via hun analyses, gegevens van de A.N.G. mee te delen aan een publieke overheid, zowel op nationaal als op internationaal niveau. Dat zal in het bijzonder het geval zijn bij een mededeling aan de Belgische gerechtelijke overheden, in het kader van gerechtelijke onderzoeken, wanneer gegevens van de A.N.G. worden getoetst aan informatie vergaard via verschillende verzamelmethode van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

(...)

De gegevens van de A.N.G. zullen niet afzonderlijk worden meegedeeld, zoals ze geregistreerd zijn in de A.N.G., maar zullen worden geïntegreerd in de analyses uitgevoerd door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De inlichtingen- en veiligheidsdienst waakt er dus over de gegevens of informatie uit de A.N.G. te verwerken/verrijken alvorens mee te delen.

(...).

Bovendien zou het niet kunnen dat de ruwe gegevens via de ontvanger aan derden ter beschikking worden gesteld, terwijl ze binnen de politiediensten beperkt toegankelijk moeten zijn⁹.

(...)

Artikel 5 van het ontwerp van Koninklijk besluit delegeert de regeling van de modaliteiten van deze mededeling aan de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, wat de modaliteiten van verdere verwerking door de inlichtingendienst betreft, en gezamenlijk met de minister van Defensie wat de Algemene inlichtingen- en Veiligheidsdienst betreft. Merk op dat blijkens hetzelfde artikel de bestemmingen worden beperkt (afgebakend) tot "*publieke overheden*" zie verder).

2. Concrete opmerkingen m.b.t. het ontwerp Ministerieel besluit

11. Het ontwerp Ministerieel besluit regelt dus de nadere uitwerking van het hiervoor besproken artikel 5 van het ontwerp van Koninklijk besluit en omvat 5 artikelen. Samengevat, en voor zover voor dit advies relevant, wordt de mededeling door de Veiligheid van de Staat aan vier cumulatieve voorwaarden onderworpen:

- de gegevens en informatie kunnen aan Belgische publieke overheden en buitenlandse inlichtingendiensten overgemaakt worden;
- de gegevens en de informatie worden overgemaakt in de vorm van gecontextualiseerde nota's;
- het meedelen van de gecontextualiseerde nota is onderworpen aan het "*voorafgaand akkoord*" van:
 - de "*bevoegde politiedienst of in voorkomende geval de bevoegde bestuurlijke politieoverheid, wat betreft het overmaken van de gegevens en de informatie van bestuurlijke politie bedoeld in artikel 44/5, § 1 van de wet op het politieambt*";
 - "*de gerechtelijke overheid wat betreft de gegevens en de informatie van gerechtelijke politie bedoeld in artikel 44/5, §§3 tot 5 van dezelfde wet*".

⁹ Verslag aan de Koning, p. 10-11.

- de gegevens en de informatie worden samen met de samen met de gegevens en de informatie verwerkt door de Veiligheid van de Staat.

12.1. Blijkens artikel 2, eerste lid, *in fine* van het ontwerp Ministerieel besluit wordt de mededeling van de gegevens en de informatie beperkt tot deze vastgelegd in paragraaf 1 van artikel 44/5 WPA, wat de gegevens en informatie van bestuurlijke politie betreft en de paragrafen 3 tot en 5 van artikel 44/5, wat de gegevens en informatie van gerechtelijke politie betreft. Vanuit het perspectief van het gegevensbeschermingsrecht valt deze afbakening te beschouwen als een waarborg voor de bescherming van de persoonsgegevens aangezien de persoonsgegevens die kunnen worden medegedeeld worden beperkt (en dus niet alle persoonsgegevens en informatie van artikel 44/5 WPA kunnen worden verwerkt).

Niettemin rijst de vraag of deze voorwaarde pas in het ontwerp Ministerieel besluit kan geregeld worden, aangezien artikel 5 van het ontwerp van Koninklijk besluit niet specifiek voorziet in een delegatie aan de ministers voor het vastleggen van de categorieën van persoonsgegevens die kunnen worden medegedeeld. Dat artikel 5, 2^{de} lid van het ontwerp van Koninklijk besluit aan de ministers de bevoegdheid verleent om "*De voorwaarden voor de verdere verwerking*" vast te leggen doet daar niets aan af. De verwerking raakt immers aan een essentieel element van de verwerkingsbevoegdheid (mededeling aan derden van een welbepaalde categorie van persoonsgegevens¹⁰). Het komt de steller van het ontwerp toe om dit te onderzoeken. Er moet immers voor ogen worden gehouden dat dit onder de (verplichte) toezichtbevoegdheid van het COC valt en het bijgevolg glashelder moet zijn op welke politionele gegevens (persoonsgegevens en informatie) het akkoord van de bevoegde politiedienst betrekking heeft.

12.2. Dezelfde opmerking zou kunnen gemaakt worden betreft de gebruikte bewoordingen om de instanties aan te duiden aan wie de mededeling door de Veiligheid van de Staat van (gecontextualiseerde) politionele persoonsgegevens en informatie kan gebeuren. Immers, daar waar het artikel 5 van het ontwerp van Koninklijk besluit het heeft over een mededeling aan "*een publieke overheid*", heeft het ontwerp van Ministerieel besluit, ter uitvoering van voormeld artikel 5, het in zijn artikel 1 over de mededeling (verdere verwerking) aan "*Belgische publieke overheden en buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten*", wat een beperking lijkt te zijn van het personeel toepassingsgebied (zo kan de VSSE in die betekenis deze persoonsgegevens en informatie niet meedelen aan een buitenlandse instantie die geen inlichtingendienst is). Het komt het COC dan ook noodzakelijk voor de bewoordingen van dit ontwerp Ministerieel besluit ook worden voorzien in het ontwerp van Koninklijk besluit en er minstens geen (impliciete) tegenstrijdigheid of multiple interpretatiemogelijkheden zijn. Ook hier moet het glashelder zijn aan welke overheden en/of diensten

¹⁰ Vgl. de verwijzing naar de rechtspraak in het advies van 4 april 2023 betreffende het "*voorontwerp van wet houdende wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 22 maart 1999 betreffende de identificatieprocedure via DNA onderzoek in strafzaker*", randnummer 16 (DA230002), www.controleorgaan.be/nl/publicaties/adviezen-regelgeving.

die persoonsgegevens en informatie kunnen worden overgemaakt waarop het akkoord van de bevoegde politiedienst betrekking heeft.

13. Het is voor het COC niet duidelijk in welk opzicht ("*in voorkomend geval*") of in welke gevallen de "*bevoegde bestuurlijke politieoverheid*", en dus niet de bevoegde politiedienst, zijn voorafgaand akkoord zou moeten geven. De (operationele) verantwoordelijkheid voor de verwerking van politionele gegevens (persoonsgegevens en informatie) ligt immers in handen van de politiedienst die de gegevens verwerkt. Die bevoegde bestuurlijke politieoverheid kan bv. een burgemeester of de Minister van Binnenlandse Zaken zijn. Zullen die overheden werkelijk tussenkomen in die beoordeling?

Dezelfde opmerking kan, *mutatis mutandis*, ook worden gemaakt voor het voorafgaand akkoord van de bevoegde gerechtelijke overheid. Immers, in het raam van de uitoefening van de controle- en toezichtbevoegdheid door het COC met betrekking tot de verwerkingen in de ANG is hoofdzakelijk de politiedienst het aanspreekpunt (functioneel verwerkingsverantwoordelijke van de politionele gegevens). Slechts in zeer kleine minderheid van de gevallen wordt ook de gerechtelijke overheid gecontacteerd. Dat is hoofdzakelijk geval waar het belang van een lopend vooronderzoek in strafzaken in de weegschaal ligt. Rijst de vraag of naast het akkoord van de bevoegde gerechtelijke overheid voor de mededeling van de persoonsgegevens en informatie bedoeld in artikel 44/5 § 3 tot 5 van de WPA, ook het voorafgaand akkoord van de bevoegde politiedienst moet worden gevraagd, of minstens, na overleg met deze politiedienst.

14. Het voorafgaand akkoord voor de verdere verwerking door de Veiligheid van de Staat veronderstelt uiteraard wel dat de politie kennis heeft van de persoonsgegevens en informatie in de ANG die door de Veiligheid van de Staat worden geraadpleegd en verwerkt. In lijn met wat in het advies inzake het ontwerp van Koninklijk besluit reeds werd opgemerkt, blijkt dat echter niet uitdrukkelijk uit het ontwerp van Koninklijk besluit. Het komt de steller toe hier de nodige duidelijkheid te brengen.

15. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat een strikte samenlezing van de artikelen 5 van het ontwerp van Koninklijk besluit en het artikel 1, 2^{de} lid van het ontwerp Ministerieel besluit met zich brengt dat er geen contextuele nota's met politionele gegevens kunnen overgemaakt worden aan andere derden dan publieke overheden (cf. zie echter randnummer 12.2) die deze nodig hebben voor het uitoefenen van hun wettelijk opdrachten. Aldus kunnen nota's waarin politionele persoonsgegevens en informatie die afkomstig is van de ANG niet worden overgemaakt aan de andere bestemmingen, met name andere bevoegde instanties en (natuurlijke) personen bedoeld in artikel 19 van de wet van 30 november 1998 "*houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten*". In dat opzicht kan artikel 5 van het ontwerp van Koninklijk besluit geïnterpreteerd worden als een beperking in op de verwerkingsbevoegdheid van de Veiligheid van de Staat wat betreft de verdere verwerking van persoonsgegevens en informatie. Maar het behoort niet de bevoegdheid van het COC

om de verenigbaar van het ontwerp van Koninklijk besluit of van Ministerieel besluit met artikel 19 van de wet van 30 november 1998 te onderzoeken.

16. Tot slot, en in het licht van de opmerkingen in de randnummer 12.2., zou ook de vraag kunnen gesteld worden of deze verdere mededeling van persoonsgegevens en informatie verenigbaar is met artikel 44/11/9 §§ 1 en 2 WPA en in welke mate dat van invloed is, kan of moet zijn, op de beslissing van de bevoegde politiedienst. Dat de politionele gegevens moeten worden gecontextualiseerd betekent immers niet dat er geen politionele persoonsgegevens (identificatiegegevens of informatie betreffende een identificeerbare persoon) en informatie aan derden meer worden medegedeeld, waarvoor artikel 44/11/9 de tussenkomst van de wetgever dan wel voorgedijministers vereist. Het artikel 44/11/8bis WPA regelt immers enkel de mededeling door de politie aan de inlichtingendiensten maar niet de verdere verwerking en mededeling van die politionele persoonsgegevens en informatie door de inlichtingendiensten aan andere derde publieke overheden; ook de artikelen 19 en 20 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten lijkt op deze vraag geen antwoord te bieden.

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 13 juni 2023.

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