



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DA230019		10.07.2023

Betreft: Advies betreffende het voorontwerp van wet betreffende de oprichting en organisatie van de opdrachten van de ETIAS Nationale Eenheid (E.N.E) en het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet betreffende de oprichting en de organisatie van de opdrachten van de ETIAS Nationale Eenheid (E.N.E)

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 15 mei 2023, ontvangen op 30 mei 2023;

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

Brengt op 10 juli 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

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*)).

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 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 44/11/14 van de wet op het politieambt en/of elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend⁶.

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.

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

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 politiekezone 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 'GPI⁷') en/of voor zover de voor advies voorgelegde ontwerp tekst een impact heeft op de politieke informatiehuishouding in het algemeen.

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 politieke informatiehuishouding⁸.

II. Voorwerp van de aanvraag

8. De adviesaanvraag heeft betrekking op een voorontwerp van wet "*betreffende de oprichting en organisatie van de opdrachten van de ETIAS Nationale Eenheid (E.N.E)*" (hierna het 'voorontwerp'), enerzijds, en het voorontwerp van wet "*tot wijziging van de wet betreffende de oprichting en de*

⁷ Geïntegreerde politie – Police Intégrée.

⁸ 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 politieke informatiehuishouding*"; artikel 71 §1 WGB.

organisatie van de opdrachten van de ETIAS Nationale Eenheid (E.N.E)" (hierna het 'voorontwerp betreffende het beroep'), anderzijds.

9. Beide voorontwerpen hebben betrekking op de uitvoering van sommige bepalingen van de Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 "*tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226*" (hierna 'ETIAS-Verordening') die de lidstaten verplicht om een operationele en verwerkende ETIAS Nationale Eenheid op te richten.

10. Kort gezegd bestaat de doelstelling van de ETIAS-Verordening in een voorafgaande controle van onderdanen van derde landen die zijn vrijgesteld van de visumplicht om het Europees grondgebied binnen te komen. In dat verband wordt op Europees niveau een centrale ETIAS-eenheid en een centraal ETIAS-informatiesysteem opgericht dat een evaluatie van de migratie-, gezondheids- en veiligheidsrisico's van de aanvragen voor reisautorisaties uitvoert op basis waarvan aanvragers de toegang tot het Europees grondgebied kunnen geweigerd worden.

11. In het kader van dit evaluatieproces worden de gegevens van de aanvrager vergeleken met de verschillende Europese en nationale (politie) gegevensbanken. Daartoe wordt, naast een centrale ETIAS eenheid op Europees niveau, door iedere lidstaat een ETIAS nationale eenheid (E.N.E) opgericht die toegang heeft tot het centraal ETIAS-informatiesysteem. Het ETIAS-informatiesysteem zal onder voorwaarden ook toegankelijk zijn voor rechtshandavingsdoeleinden, en dus buiten de context van de aanvraag van een persoon om een reisautorisatie voor het Europees grondgebied te verkrijgen.

12. Het centraal ETIAS-informatiesysteem voorziet in een geautomatiseerd aanvraagproces waarbij de gegevens die vermeld worden op het digitaal aanvraagformulier een 'hit' kunnen genereren wanneer de aanvrager gekend of gesignaleerd is in een EU-gegevensbank, met name het Schengeninformatiesysteem (SIS), het Visuminformatiesysteem (VIS), het inreis-uitreissysteem (EES), Eurodac, of de Interpolgegevensbanken voor reisdocumenten die verband houden met kennisgevingen (SLTD⁹ en TDAWN¹⁰)¹¹. Daarnaast worden de gegevens van de aanvrager vergeleken met een specifieke ETIAS-observatielijst die gebaseerd zijn op risico-indicatoren inzake migratie, gezondheid en veiligheid¹². De ETIAS-observatielijst wordt opgesteld om correlaties vast te stellen tussen gegevens in een aanvraagdossier en informatie over personen die worden verdacht van het plegen van of betrokkenheid bij een terroristisch misdrijf of een ander ernstig strafbaar feit ten aanzien van wie feitelijke aanwijzingen of redelijke vermoedens bestaan dat hij deze misdrijven zal plegen. De

⁹ De Interpol gegevensbank met gestolen of verloren reisdocumenten (overweging 23 Etias-Verordening).

¹⁰ De Interpol gegevensbank voor reisdocumenten die verband houden met kennisgevingen (overweging 23 Etias-Verordening).

¹¹ Geregeld in de ETIAS-Verordening.

¹² Eveneens geregeld in de ETIAS-Verordening.

gegevens in deze observatielijst worden opgenomen door Europol en door de lidstaten. In het kader van deze gegevensverwerking met op het oog op een evaluatie van de veiligheidsrisico's die verbonden zijn aan aanvragers voor een reisautorisatie wordt de E.N.E ook samengesteld uit gedetacheerde leden van de geïntegreerde politie (hierna 'de GPI'¹³) en de Algemene Administratie van de Douane en de Accijnzen (Douane).

13. Het COC beperkt in dit advies zijn onderzoek tot de politionele verwerkingen in de mate dat de voorontwerpen rechtstreeks of onrechtstreeks een invloed (kunnen) hebben op het functioneren van de GPI in het ruimere kader van de politionele informatiehuishouding, enerzijds, en de verwerkingen door de Douane in zoverre deze onder de toezichtsbevoegdheid van het Controleorgaan vallen. Voor het overige verwijst het controleorgaan naar het advies van de GBA.

Bijgevolg heeft het advies van het Controleorgaan geen betrekking op het voorontwerp betreffende het beroep, waarvoor integraal naar het advies van de GBA wordt verwezen.

III. Analyse van de aanvraag

1. Algemene opmerkingen

14. Volgens de ETIAS-verordening is voor de verwerkingen in het kader van de rechtshandhaving de *LED* van toepassing. Dit raakt concreet aan de verwerkingen door de gedetacheerde leden van de GPI die in de E.N.E. in het kader van de doeleinden van de ETIAS-verordening politionele gegevens verwerken¹⁴.

15. Het voorgaande betekent dat, voor zover uit de ETIAS-Verordening bevoegdheden voortvloeien die in verband staat met de toepassing van de *LED*, en dus titel 2 WGB en de WPA, deze in het voorontwerp moeten geregeld worden.

2. Concrete opmerkingen m.b.t. het voorontwerp

16. Artikel 56.2, 2^{de} lid van de ETIAS-Verordening bepaalt dat op de verwerking van persoonsgegevens door de (sectie van de) E.N.E. met het oog op het voorkomen, opsporen of onderzoeken van terroristische misdrijven of van andere strafbare feiten de *LED* van toepassing is.

Artikel 66 van de ETIAS-Verordening handelt over de toezichthoudende autoriteiten. Artikel 66.2 en 66.3 luiden als volgt:

¹³ Geïntegreerde politie – Police Intégrée.

¹⁴ Overwegingen 54 en 55 ETIAS-Verordening.

"2. Elke lidstaat zorgt ervoor dat de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/680 in het nationale recht zijn vastgesteld, ook gelden voor de toegang tot Etias voor zijn nationale autoriteiten in overeenstemming met hoofdstuk X van deze verordening, met betrekking tot de rechten van personen tot wier gegevens aldus toegang wordt verkregen".

3. De overeenkomstig artikel 41, lid 1, van de Richtlijn (EU) 2016/680 ingestelde toezichthoudende autoriteit oefent toezicht uit op de rechtmatigheid van de toegang tot persoonsgegevens door de lidstaten overeenkomstig hoofdstuk X van deze verordening met inbegrip van de doorgifte van gegevens naar en vanuit Etias".

Aldus is het Controleorgaan te beschouwen als de toezichthoudende autoriteit met betrekking tot de politionele verwerkingen in het kader van de uitvoering van de ETIAS-Verordening en het voorontwerp.

17. Zo staat de toezichtbevoegdheid van het Controleorgaan in rechtstreeks verband met artikel 18 van het voorontwerp dat bepaalt dat de persoonsgegevens die uit het centrale ETIAS-informatiesysteem aan, *in casu*, de politiediensten worden doorgegeven, niet langer dan een maand in de politieomgeving mogen worden bewaard, tenzij de persoonsgegevens een operationeel belang hebben (zie concreet randnummer 21).

Hieruit volgt m.a.w. dat voor het Controleorgaan een eerste (nieuwe) toezichthoudende opdracht wordt gecreëerd. In het voorontwerp wordt het Controleorgaan ten aanzien van deze politionele verwerkingen evenwel niet uitdrukkelijk vermeld.

Daarnaast moet de GPI op grond van artikel 34 van de ETIAS-Verordening op nationaal niveau meewerken bij het opstellen van de ETIAS-observatielijst. Deze wordt uitgevoerd in artikel 21 van het voorontwerp. De pertinentie en correctheid van de in de observatielijst opgenomen persoonsgegevens zullen immers mede gebaseerd zijn op de nationale politionele gegevens waarvan de rechtmatigheid (wettigheid, proportionaliteit, accuraatheid) van de verwerking evident onder de toepassing van titel 2 WGB en de WPA en bijgevolg ook onder de toezichtsbevoegdheid van het Controleorgaan valt. Hoewel de ETIAS-Verordening de bevoegdheid van de toezichthoudende autoriteit voor de *LED*-verwerkingen vastlegt, is het aangewezen dat de steller van het voorontwerp uitdrukkelijk het Controleorgaan op de politionele informatie in het voortontwerp aanduidt.

18. Een ander aspect dat in verband staat met de opmerking van randnummer 16 valt af te leiden uit artikel 34 van het voorontwerp. Dat artikel voorziet een aanpassing van artikel 281 van "*de algemene wet inzake douane en accijnzen*", gecoördineerd op 18 juli 1977 (Douanewet), waarbij aan de adviseur-generaal van het departement geschillen toegang wordt verleend tot de persoonsgegevens van het centrale ETIAS-informatiesysteem. Volgens hetzelfde artikel van het voorontwerp voert het Controleorgaan een *a posteriori*-controle uit met betrekking tot de wettigheid en de proportionaliteit van de toegang door de douane tot de gegevens in het centrale ETIAS-informatiesysteem. Artikel 281 § 4 van de Douanewet voorziet reeds in een gelijkkluidende regeling voor de toegang door de Douane

tot de passagiersgegevens in de passagiersgegevensbank (zie hierna) en de controleopdracht van het COC daarop.

19. Het voorontwerp creëert aldus een (tweede) nieuwe en bijkomende opdracht voor het Controleorgaan.

Vooreerst stelt zich onvermijdelijk de vraag naar aspecten inzake middelen en capaciteit die de toewijzing van nieuwe opdrachten met zich brengt. Het Controleorgaan gaat er, als dotatiegerechtigde parlementaire instelling, vanuit dat het de noodzakelijke bijkomende middelen voor de in dit voorontwerp voorziene bijkomende opdrachten zal bekomen vanwege het federale parlement en daarvoor de nodige steun zal bekomen vanwege de advies verzoekende Minister van Binnenlandse Zaken (en de bevoegde Minister van Financiën).

Vervolgens, inhoudelijk en naar werkbaarheid toe, rijst de vraag hoe het Controleorgaan de rechtmatigheid (wettigheid en proportionaliteit) van de toegang (en dus de gevorderde ETIAS-gegevens) van de Douane tot het centrale ETIAS-informatiesysteem kan controleren, in de hypothese dat het Controleorgaan geen toezichtbevoegdheid heeft of zou hebben op de gegevens en verwerkingen die in het centrale ETIAS-informatiesysteem worden verwerkt. Er kan bij wijze van een *a contrario* voorbeeld, *mutatis mutandis*, verwezen worden naar de toezichtsbevoegdheid van het Controleorgaan op de passagiersgegevensbank, bedoeld in de artikelen 8 en 9 van de PNR-wet¹⁵. Deze wet voorziet in een toezichtsbevoegdheid van het Controleorgaan op de toegang tot de passagiersgegevensbank voor de verwerkingen die onder zijn de toezichtbevoegdheid vallen, zoals met betrekking tot de toegang tot de passagiersgegevens door de Douane. Het COC heeft logischerwijze ook een onbeperkte toegang tot voormelde passagiersgegevensbank als toezichthouder (cf. art. 26, 7, f) *juncto* art. 71 §1, 3^e lid WGB) van de BELPIE (passagiersinformatie-eenheid). Het is evenwel onduidelijk wat op dat vlak de reikwijdte van de toezichtbevoegdheid van het Controleorgaan is voor de verwerkingen van de Douane zoals voorzien in het voorontwerp en welke toegang het COC in rechte heeft tot het centrale ETIAS-informatiesysteem.

20. In het licht van het voorgaande verzoekt het Controleorgaan dan ook om in het voorontwerp (1) duidelijk de toezichthoudende opdracht van het Controleorgaan voor de verwerkingen van titel 2 WGB, die uitgevoerd worden door de in artikel 6, 2^o, a) bedoelde politiediensten en die deel uit maken van de sectie van het Nationaal Crisiscentrum, bedoeld in hoofdstuk 4 van het voorontwerp, enerzijds, en (2) het toezicht op de raadpleging van ETIAS-gegevens door de politiediensten en de Douane (middels de vordering van adviseur-generaal van deze laatste) met het oog op het voorkomen en opsporen van

¹⁵ Wet van 25 december 2016 "betreffende de verwerking van passagiersgegevens".

terroristische misdrijven of andere misdrijven, anderzijds, vast te leggen en daarbij te voorzien in een eenduidige en volledige toegang voor het Controleorgaan tot het centrale ETIAS-informatiesysteem en alle andere mogelijke databanken die in dat kader door de E.N.E zouden worden opgericht en desbetreffende verwerkingen.

3. Convergentie met de bepalingen van het informatiebeheer van de WPA

21. Volgens artikel 18 van het voorontwerp worden de persoonsgegevens die aan de politie voor handhavingdoeleinden worden doorgegeven "*gewist wanneer dit onderzoek is afgesloten*". Het gaat hier, behoudens een vergissing van het COC, voor alle duidelijkheid over het gebruik van persoonsgegevens uit het centrale ETIAS-informatiesysteem dat geen betrekking heeft op de evaluatie in het kader van de aanvraag van een reisautorisatie. De vraag is of de verplichting voor de politiediensten om de ontvangen gegevens te wissen wanneer het onderzoek is afgesloten, verenigbaar is met de artikelen 44/5 en 44/9 van de WPA wat betreft de bewaartermijn van de politionele gegevens in de operationele gegevensbanken en de regeling met betrekking tot het archiveren van deze gegevens. Het Controleorgaan verzoekt dat de steller van het voorontwerp dit plausibele spanningsveld tussen dit voorontwerp en de desbetreffende bepalingen van het informatiebeheer van de WPA te onderzoeken en, in voorkomend geval, in artikel 18 van het voorontwerp het laatste zinsdeel te schrappen en te vervangen door een verwijzing naar de hiervoor aangestipte artikelen van de WPA.

22. Voor het overige heeft het Controleorgaan geen opmerkingen.

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 10 juli 2023.

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