

BIJZONDER TOEZICHT
OP DE PASSAGIERSINFORMATIE-EENHEID DOOR
HET CONTROLEORGAAN OP DE POLITIONELE
INFORMATIE IN HET KADER VAN ZIJN CONTROLE-
EN TOEZICHTSBEVOEGDHEDEN ALS BEVOEGDE
TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT

PUBLIEKE VERSIE

Referte: DAB21001

CONTROLEORGAAN OP DE
POLITIONELE INFORMATIE



INHOUDSOPGAVE

De bevoegdheden van het Controleorgaan op de politionele informatie	3
1. VOORWERP VAN HET ONDERZOEK	4
2. OPZET VAN DE VISITATIE EN METHODOLOGIE	6
3. DE VERWERKING VAN PASSAGIERSGEGEVENS	
3.1. De passagiersgegevensbank	
3.2. Passagiersinformatie-eenheid (PIE)	
3.3. Het verwerkingsproces van de gegevens	6
4. ONDERZOEKSBEVINDINGEN	8
4.1. Opvolging visitatierapport 2020	9
4.2. Proportionaliteit en doeltreffendheid van de passagiersgegevensbank	9
4.3. Gerichte vorderingen	13
5. CONCLUSIE	14
6. AANBEVELINGEN – VERZOEKEN	15

DE BEVOEGDHEDEN VAN HET CONTROLEORGAAN OP DE POLITIONELE INFORMATIE

De wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (WGB)¹ heeft het Controleorgaan hervormd tot onder meer een volwaardige toezichthoudende autoriteit, bovenop de bestaande controlerende bevoegdheden inzake politionele informatiehuishouding zoals voorzien in de Wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt (WPA). In artikel 71 § 1 en de titels 2 en 7 WGB worden de opdrachten en de bevoegdheden van het COC omschreven. Daarin wordt tevens verwezen naar de controleopdrachten vervat in de artikelen 44/1 tot en met 44/11/14 WPA inzake de informatiehuishouding van de politiediensten. Op die manier heeft het Controleorgaan een toezichthoudende en een controlerende opdracht. Dit betekent dat, naast privacy en gegevensbescherming, het COC ook aandacht heeft voor elementen als efficiëntie en effectiviteit van de informatiehuishouding en het politieoptreden. Het COC heeft op grond van bovenstaande regelgeving derhalve een algemene toezichtsbevoegdheid op alle operationele en niet operationele (persoons)gegevensverwerkingen door de GPI².

Het Controleorgaan is bevoegd voor de politiediensten³, de Algemene inspectie van de federale en lokale politie (AIG)⁴ en de Passagiersinformatie-eenheid (PIE)⁵. De toezichtbevoegdheid van het Controleorgaan, wat betreft de politiediensten, omvat zoals gezegd zowel de operationele als niet-operationele verwerkingsactiviteiten⁶.

Wat de controleopdracht betreft, is het Controleorgaan belast met de controle van de verwerking van de informatie en de gegevens bedoeld in artikel 44/1 WPA, met inbegrip van deze ingevoegd in de gegevensbanken bedoeld in artikel 44/2 en elke andere opdracht die haar door of krachtens andere wetten wordt verleend.

In dit raam gaat het COC over tot vaststellingen, en kan het overgaan tot vragen, aanbevelingen, waarschuwingen en/of corrigerende maatregelen (met dwingend karakter) als *ultimum remedium* indien het COC inbreuken vaststelt op wetten en reglementen.

Het Controleorgaan is in het bijzonder belast met de controle van de naleving van de regels inzake de rechtstreekse toegang tot de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) en de rechtstreekse bevraging ervan, alsook van de naleving van de in artikel 44/7, 3^e lid WPA bedoelde verplichting, voor alle leden van de politiediensten, tot voeding van deze gegevensbank.

Het Controleorgaan gaat door middel van onderzoek naar de werking na of de inhoud van de ANG en de procedure voor de verwerking van de daarin bewaarde gegevens en informatie overeenkomen met het bepaalde in de artikelen 44/1 tot 44/11/14 WPA en met hun uitvoeringsmaatregelen.

¹ BS, 5 september 2018. Deze wet bevat tevens bepalingen die uitvoering geven aan 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 het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van de Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), hierna de AVG, en de 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 de Richtlijn politie-justitie of *LED (Law Enforcement Directive)*).

² Het COC maakt een onderscheid tussen meerdere vormen van controles of toezicht. Het COC doet ofwel een:

- **Globaal Toezicht:** dit is een controleonderzoek dat gepaard gaat met één of meerdere doorgedreven plaats bezoeken of visitaties waarbij de scope van de controle zeer ruim is.
- **Thematisch Toezicht:** zoals de benaming aangeeft wordt een onderzoek gedaan naar één bepaald thema, waarbij zowel deskresearch als bezoeken ter plaatse mogelijk zijn.
- **Technisch Toezicht:** deze controles beperken zich in hoofdzaak tot nazicht van de wettigheid, volledigheid en correctheid van de vattingen en verwerkingen in de politionele gegevensbanken.
- **Beperkt Toezicht:** deze controles behandelen één of slechts enkele (deel)aspecten van een politionele of niet politionele gegevensverwerking.
- **Internationaal Toezicht:** dit zijn de eventuele Internationale onderzoeken waaraan het COC zijn medewerking verleent.
- **Bijzonder Toezicht:** dit betreft onderzoeken en controles in bijzondere materies, zoals de jaarlijkse controles op de gemeenschappelijke gegevensbanken terrorisme en extremisme.

³ Zoals gedefinieerd in artikel 2, 2^o van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus (Wet Geïntegreerde Politie) en art. 26, 7^o, a WGB.

⁴ Zoals gedefinieerd in artikel 2 van de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten en art. 27, 7^o, d WGB.

⁵ Zoals bedoeld in hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens en art. 26, 7^o, f WGB. Ook wel aangeduid als *BELPIU' (Belgian Passenger Information Unit)*.

⁶ Art. 4 § 2 4^e lid, wet van 3 december 2018 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit (WOG).

In het raam van het gebruik van niet-zichtbare camera's fungeert het Controleorgaan als een soort "BAM"-commissie⁷. Overeenkomstig 46/6 van de WPA moet elke toestemming en verlenging voor niet-zichtbaar gebruik van camera's in de gevallen bedoeld in artikel 46/4 worden meegedeeld aan het Controleorgaan, behalve wanneer het gebruik van camera's wordt uitgevoerd onder het gezag van een magistraat. Daarbij moet het Controleorgaan onderzoeken of voldaan is aan de voorwaarden voor de beslissing, de verlenging of de uitvoering van de maatregel. Daarnaast neemt het Controleorgaan kennis van klachten en beslist het over de gegrondheid ervan⁸.

De leden en de personeelsleden van het Controleorgaan waaronder onder meer zijn 'dienst Onderzoeken (DOSE)⁹ beschikken over onderzoeksbevoegdheden waarna zo nodig door het Controleorgaan, en meer specifiek zijn directiecomité (DIRCOM) corrigerende maatregelen kunnen worden genomen¹⁰.

Tegen bepaalde beslissingen van het Controleorgaan staat binnen de dertig dagen een juridictioneel beroep open bij het Hof van Beroep van de woonplaats of de zetel van de eiser, die de zaak behandelt zoals in kort geding overeenkomstig de artikelen 1038, 1040 en 1041 van het Gerechtelijk Wetboek¹¹.

1. VOORWERP VAN HET TOEZICHT

1. In 2019 werd samen met Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Comité I) op eigen initiatief een beperkte visitatie verricht bij de Passagiersinformatie-eenheid (PIE). Gelet op zijn autonome bevoegdheden als bevoegde toezichthoudende autoriteit ten aanzien van de gegevensverwerkingen door de PIE, heeft het Controleorgaan op de politionele informatie (Controleorgaan of COC) beslist om op 14 oktober 2021 op eigen initiatief een bijzonder toezicht bij de PIE uit te voeren.

2. OPZET VAN DE VISITATIE EN METHODOLOGIE

2. De visitatie was niet het gevolg van een (individuele) klacht of het bestaan van (concrete) aanwijzingen over het niet-naleven van de wet- en regelgeving door de gevisiteerde PIE.

De visitatie in 2019 samen met het Vast Comité I, was een beperkte visitatie aangezien de PIE pas sinds 2018 operationeel was en nog niet alle passagiersvervoerders en reisoperatoren technisch aangesloten waren.

Dit jaar (2022) zijn de passagiersgegevensbank en de PIE bijna vier jaar operationeel. Bovendien zijn er volgens het jaarrapport 2020 van de PIE meer luchtvaartmaatschappijen aangesloten waardoor een groter aantal luchtvaartpassagiers gescreend worden in vergelijking met 2019.¹² Hoewel dit een uitgebreidere (globale) visitatie mogelijk maakt, werd gekozen om het toezicht toe te spitsen op de doeltreffendheid van de verwerking van passagiersgegevens.

De Europese Commissie voerde reeds een herzieningsoefening van de PNR-richtlijn.¹³ Een gelijke oefening zal ook gebeuren op Belgisch niveau met de PNR-wet. Daarom is de invalshoek van de visitatie opgezet met de nadruk op de vraag naar de meerwaarde van de passagiersgegevensbank ten aanzien van andere onderzoeksmethoden en de proportionaliteit van de grootschalige gegevensverwerking ten opzichte van de verregaande inmenging in de persoonlijke levenssfeer.

3. De visitatie en het onderzoek werd *in casu* afgebakend tot drie domeinen:

1. stand van zaken en opvolging van een deel van het toezichtrapport van 2020, waaronder ook de opmaak van profielen;
2. de doeltreffendheid en proportionaliteit van de passagiersgegevensbank (centrale vraag van het onderzoek);
3. de gerichte vorderingen en vorderingen tot gerichte opzoeking.

⁷ BAM staat voor 'Bijzondere Administratieve Methodes'.

⁸ Art. 240, 4° WGB.

⁹ Dienst Onderzoeken / Service d'Enquête.

¹⁰ Art. 244 en 247 WGB.

¹¹ Art. 248 WGB.

¹² Zie supra, II.1 De passagiersgegevensbank.

¹³ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van Richtlijn (EU) 2016/681, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0305:FIN:NL:PDF>.

Het COC heeft zich hiervoor beperkt tot de geïntegreerde politie (GPI) aangezien het COC enkel bevoegd is voor de politionele verwerkingen van de PIE. Wat betreft de vorderingen tot gerichte opzoeking werd het onderzoek eveneens beperkt tot vorderingen van de Dienst Douane & Accijnzen.

4. Het bijzonder toezicht viel uiteen in drie fasen:

Vooreerst een stand van zaken en opvolging van het toezichtrapport van 2020.

Daarnaast werd bij de federale politie nagegaan wat hun ervaring is met de PIE en het gebruik van luchtvaartpassagiersgegevens. Meer bepaald werd een vragenlijst overgemaakt naar de luchtvaartpolitie (LPA). Zij houden immers grenscontroles en toezicht aan de Belgische luchthavens. Verder werd een Federale Gerechtelijke Politie (FGP) bevestigd rond de meerwaarde bij het gebruik van passagiersgegevens en hoe wordt omgegaan met de doorgestuurde gevalideerde *hits* (*matches*).

Bij de aankondiging van de visitatie werd gevraagd om aan het COC enkele actieve profielen¹⁴ van 2020 te bezorgen alsook te resultaten ervan. In een derde fase werd een visitatie georganiseerd bij de PIE op donderdag 14 oktober 2021. Op basis van de antwoorden verkregen van de federale politie uit de tweede fase, werd de PIE bevestigd omtrent de doeltreffendheid en proportionaliteit van de passagiersgegevensbank. Hiertoe heeft het COC samen gezeten met de leidende ambtenaar, de DPO en de dossierbehandelaars van de GPI.

Er dient te worden gewezen op het recent tussengekomen arrest¹⁵ van het Europees Hof van Justitie van 21 juni 2022 (Arrest van het Hof in zaak C-817/19, *Ligue des droits humains*), waarin het Hof, als antwoord op een reeks van prejudiciële vragen van het Belgische Grondwettelijk Hof, onder meer stelt dat de grondrechten vereisen dat de verwerkingsbevoegdheden waarin de PNR-richtlijn voorziet, slechts mogen worden uitgeoefend voor zover dat strikt noodzakelijk is. Van belang is dat sommige opmerkingen die door het Hof worden gemaakt ook reeds tijdens de visitatie door het COC werden geïdentificeerd en in het rapport worden besproken.

Het overgrote deel van de opmerkingen van het Hof hebben evenwel een impact op het nationaal wettelijk kader, onder meer wat het beperkte toepassingsgebied van de PNR-richtlijn betreft, en blijven daarom in dit rapport buiten beschouwing. De uitspraak van het Hof van Justitie staat immers in verband met een aantal prejudiciële vragen die door het Grondwettelijk Hof worden gesteld. Het COC kan en zal in het rapport niet vooruitlopen op de uitspraak van het Grondwettelijk Hof in het licht van het arrest van het Hof van Justitie van 21 juni 2022.

Vervolgens werd de PIE de mogelijkheid geboden om opmerkingen op het rapport te formuleren en/of aan te geven op welke punten ondertussen al de nodige remediërende acties werden genomen die van invloed zijn op de voorgenomen aanbevelingen en/of corrigerende maatregelen. De PIE heeft binnen de opgelegde termijn van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Waar relevant werd met deze opmerkingen rekening gehouden.

3. DE VERWERKING VAN PASSAGIERSGEGEVENS

5. Met de Wet van 25 december 2016 *betreffende de verwerking van passagiersgegevens* (PNR-Wet) wordt uitvoering gegeven aan de Europese doelstellingen om tegelijk terrorisme en samenhangende ernstige misdrijven en grensoverschrijdende criminaliteit te voorkomen en te bestrijden.¹⁶ Daarvoor werd binnen de FOD Binnenlandse Zaken een passagiersinformatie-eenheid (PIE) opgericht die de passagiersgegevens in een gegevensbank bijhoudt met het oog op het voorkomen en bestrijden van in de PNR-wet vastgelegde misdrijven of dreigingen.

3.1. De passagiersgegevensbank

6. Van passagiers die reizen naar België of vertrekken vanuit een Belgische luchthaven of België doorreizen via internationale treinen en bussen wordt een uitgebreide reeks persoonsgegevens in de passagiersgegevensbank opgeslagen en geanalyseerd in verband met een beperkt aantal misdrijven of dreigingen. De passagiersgegevensbank is een gecentraliseerde gegevensbank die wordt beheerd door de FOD Binnenlandse Zaken, waarbij de leidend ambtenaar van de PIE als verwerkingsverantwoordelijke is aangeduid.

¹⁴ Cfr. Infra, randnummer 10;

¹⁵ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=650151DB421A7F88628FE6238F6052F7?text=&docid=261282&pageIndex=0&doclang=NL&mode=reg&dir=&occ=first&part=1&cid=5680444>

¹⁶ De PNR-Wet is de omzetting van de Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van passagiersgegevens ('PNR-gegevens') voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit ('PNR-richtlijn') en de Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders van passagiersgegevens door te geven ('API-richtlijn').

De passagiersgegevens moeten 48 uur voorafgaand aan het vertrek uit of aankomst in België door de luchtvaartmaatschappijen, passagiersvervoerders en reisoperatoren aan de PIE worden doorgegeven¹⁷. Het gaat globaal genomen om twee categorieën van gegevens, namelijk API-gegevens (*Advanced Passenger Information*) of incheck- en instapgegevens (nummer identiteitskaart of paspoort, naam, voornaam en geboortedatum, ...) en PNR-gegevens (*Passenger Name Records*) of de reisgegevens van de passagiers (naam en adres, vluchtnummer, bestemming, betaalgegevens, stoelnummer op het vliegtuig, uur van vertrek en aankomst, ...).

7. Zo werden sinds de oprichting van de Passagiersinformatie-eenheid (PIE) in 2018 in totaal meer dan 50 miljoen 'passagiersgegevens' verwerkt in de passagiersgegevensbank. De term 'passagiersgegevens' dient (net zoals in ons vorig rapport) genuanceerd te worden. Hiermee wordt namelijk het aantal geregistreerde reisbewegingen bedoeld. Meer bepaald wordt een passagier bij elke reisbeweging die hij maakt geregistreerd in de passagiersgegevensbank. Een passagier die bijvoorbeeld één en terug reist naar een bepaald bestemming, zal bijgevolg tweemaal geregistreerd zijn in de passagiersgegevensbank. Eénzelfde persoon kan er dus meerdere keren instaan.

Sinds 2020 zijn de vijf belangrijkste luchthavens van België en ongeveer 70% van de luchtvaartmaatschappijen in België technisch aangesloten met de PIE voor de aanlevering van PNR en API-gegevens. Dit heeft als resultaat dat sinds eind 2020, 98¹⁸% van de passagiers die het vliegtuig nemen vanuit of naar België, geregistreerd worden in de passagiersgegevensbank¹⁹. Aangezien de PIE over een gigantische gegevensbank beschikt, is het dan ook vanzelfsprekend dat de gegevensverwerking aan een daadwerkelijke en adequate interne en externe controle moet worden onderworpen. Gelet op de omvang, de aard van de gegevens en de vorm van de verwerkingen door de PIE, gaat het immers om een verregaande inmenging in de persoonlijke levenssfeer.²⁰

3.2. Passagiersinformatie-eenheid (PIE)

8. De PIE staat onder het functioneel toezicht van een leidend ambtenaar van de FOD Binnenlandse Zaken en is samengesteld uit een ondersteunende dienst en gedetacheerden leden van de geïntegreerde politie (GPI), de Veiligheid van de Staat (VSSE), de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) en de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (AADA). Het zenuwcentrum is de *Operational Travel Intelligence Room (OTIR)*, een ruimte waar de gedetacheerde leden toegang hebben tot de passagiersgegevensbank, ook wel metaforisch aangeduid als de *closed box*. In de optiek van de wetgever betreft het een voor derden en onbevoegden hermetisch afgesloten ruimte die enkel toegankelijk is voor een beperkt aantal specifiek aangeduide personen waarbij de toegang tot de passagiersgegevensbank in relatie staat tot het uitvoeren van een specifieke opdracht van het gedetacheerde lid van de PIE. Het gedetacheerde lid heeft bijgevolg alleen toegang tot de passagiersgegevens die in verband staan met de opdracht(en) van zijn dienst en dit op basis van individuele toegangsprofielen.

3.3. Het verwerkingsproces van de gegevens

9. Het verwerkingsproces door de PIE van de passagiersgegevens kan in drie componenten worden opgedeeld: (1) controle op gekende personen of voorwerpen waarvoor of waaraan een politionele of gerechtelijke maatregel is verbonden, of die opgevolgd worden door de inlichtingendiensten of de douane, (2) het identificeren van gelinkte passagiers aan de hand van criteria voor verdachte reisbewegingen in verband met een misdrijf of een dreiging, en (3) de beschikbaarheid van de gegevens voor gerichte opsporingen, inlichtingenonderzoek en internationale samenwerking.

Na ontvangst van de passagiersgegevens door de PIE worden de gegevens automatisch afgetoetst aan door de GPI, VSSE, ADIV of AADA (alleen of gemeenschappelijke) opgestelde zgn. *watchlist* of namenlijsten.

10. Daarnaast kunnen de passagiersgegevens, mits toelating van de leidend ambtenaar van de PIE, ook gekoppeld worden aan vooraf opgestelde objectieve beoordelingscriteria (profielen) die door een politiedienst of door de gedetacheerde leden, al dan niet gezamenlijk, worden opgesteld. Daarvoor kunnen ook passagiersgegevens aangewend worden. Deze criteria moeten doelgericht zijn, namelijk tot doel hebben om potentiële verdachte(n) in het kader van

¹⁷ Drie uitvoeringsbesluiten regelen de verplichtingen van de luchtvaartmaatschappijen, de HST-vervoerders en HST-ticketverkopers en internationale busvervoerder (KB van 3 februari 2019 ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de busvervoerders, *BS* 12 februari 2019; KB van 3 februari 2019 ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de HST-vervoerders en de HST-ticketverdelers, *BS* 12 februari 2019). In een latere fase komt daar ook nog de internationale scheepvaart bij (zie KB van 18 juli 2017 ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen, *BS* 28 juli 2017 en KB van 21 december 2017 ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, houdende diverse bepalingen betreffende de passagiersinformatie-eenheid ende functionaris voor gegevensbescherming, *BS* 29 december 2017).

¹⁸ Cijfer door PIE aangeleverd op 8 september 2022.

¹⁹ Jaarverslag 2021 BELPIE.

²⁰ Met name de artikelen 7 (bescherming van het privéleven) en 8 (bescherming van de persoonsgegevens) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 22 van de Grondwet. Zo worden, naast de identificatiegegevens, ook betalingsgegevens en reisgedrag van de passagiers door PIE verwerkt.

een onderzoek te identificeren. Deze moeten ook evenredig zijn in het licht van het misdrijf of de dreiging die met het profiel wordt geïdentificeerd. De criteria moeten specifiek genoeg zijn om de kans op een valse *hit* zo veel mogelijk uit te sluiten. Het betreft één of meerdere objectieve indicatoren waaruit kan afgeleid worden dat de personen die aan dat profiel beantwoorden, een (specifiek) risico vertonen dat in verband kan worden gebracht met één of meer in de PNR-wet opgesomde misdrijven of dreigingen. De voorafgaande beoordeling kan ook berusten op een analyse van andere passagiersgegevens die verband houden met een positieve overeenstemming. Op die manier kunnen bijvoorbeeld eventuele verdachte medepassagiers worden ontdekt.

Het profiel mag echter niet gericht zijn op de identificatie van een welbepaalde passagier of gebaseerd zijn op raciale of etnische oorsprong, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, politieke opvattingen, vakbondslidmaatschap, gezondheidstoestand, seksleven of seksuele geaardheid van de persoon.²¹

11. Bij een positief resultaat (*hit*) op basis van een overeenstemming met de *watchlist* van de bevoegde dienst of het profiel (beoordelingscriteria), moet deze binnen de 24 uur door de gedetacheerde ambtenaar bij de PIE gevalideerd worden (*match*). De *hits* zijn alleen toegankelijk (zichtbaar) voor de gedetacheerde leden van de bevoegde dienst, wat niet uitsluit dat de *hit* op verschillende diensten betrekking kan hebben (gezamenlijke *hit*). De gevalideerde *hit* wordt verrijkt met relevante PNR-gegevens en vervolgens aan de respectievelijk bevoegde dienst doorgestuurd voor nuttig gevolg. In dat verband worden door de PIE nog geen passagiersgegevens²² aan de grenspolitie en de Dienst Vreemdelingenzaken doorgestuurd met het oog op het uitvoeren van hun opdrachten in het kader van de controle aan de buitengrenzen en de toepassing van de regelgeving inzake verblijfsrecht en asiel omdat er nog geen uitvoeringsbesluit is uitgebracht. In geval van een multi*hit* (hit ontstaan uit meerdere profielen opgesteld door verschillende diensten), organiseert de PIE een vrijwillig intern overleg tussen de verschillende diensten die het profiel opgesteld hebben²³.

Het *negatieve* resultaat (dus wanneer er geen *match* is) wordt bewaard voor de termijn die geldt voor alle passagiersgegevens, namelijk 5 jaar. De wetgever wil daarmee foute positieve overeenstemmingen kunnen vermijden.²⁴

12. Zoals hiervoor vermeld, kunnen de PNR-gegevens op gemotiveerde vordering van het openbaar ministerie, bij gemotiveerde beslissing van het diensthoofd van de inlichtingen- en veiligheidsdienst²⁵, of bij gemotiveerde vordering van de adviseur-generaal van de AADA, worden opgevraagd in het kader van gerichte opzoeken in verband met een misdrijf of een dreiging zoals in de PNR-wet bedoeld en met het oog op buitenlandse uitwisseling van gegevens in het kader van een internationaal rechtshulpverzoek.²⁶ Het betreft concrete dossiers waarbij kennis van de passagiersgegevens (wijze van boeking, reispatronen en bestemming) van een welbepaalde persoon of groep relevant zijn voor het strafrechtelijk (voor)onderzoek of het inlichtingenonderzoek.

13. De passagiersgegevens worden zes maanden na hun registratie door de PIE gedepersonaliseerd (hoewel ze dus voor 5 jaar kunnen bewaard worden). Dit betekent dat de gegevens zodanig worden afgeschermd dat de passagier niet meer rechtstreeks individualiseerbaar is. De gegevens kunnen alleen opnieuw gepersonaliseerd worden in het kader van een gerichte opsporing. Na de bewaartermijn van 5 jaar moeten de passagiersgegevens vernietigd worden²⁷. Aangezien de PIE pas sinds begin 2018 operationeel is, moeten de eerste passagiersgegevens uiterlijk begin 2023 uit de passagiersgegevensbank verwijderd zijn.²⁸

14. Gezien de privacygevoelige aard van de verwerkte gegevens, worden hoge eisen gesteld op het vlak van informatieveiligheid. Behalve de aandacht voor de integriteit, betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid en beschikbaarheid van de gegevens, gaat het ook om de fysieke en organisatorische beveiliging. In dat verband is een belangrijke rol toegekend aan de functionaris voor gegevensbescherming (*DPO, Data Protection Officer*)²⁹ die de nodige (proactieve) controles moet uitvoeren. Hij heeft ten opzichte van de verwerkingsverantwoordelijke tevens een adviserende taak. Daarbij heeft hij toegang tot alle informatie om zijn opdrachten te kunnen uitvoeren en doet daarvan verslag aan de leidend ambtenaar en de minister van Binnenlandse Zaken. Hij fungeert in dit verband als het aanspreekpunt voor het Controleorgaan.

²¹ Art. 24, § 2, en 25 PNR-Wet.

²² Het betreft concreet zogenaamde API-gegevens (*Advance Passenger Information*) die deel uitmaken van de globale lijst PNR-gegevens zoals bedoeld in artikel 9 PNR-wet).

²³ Art. 8, §1 KB van 21 december 2017 ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, houdende diverse bepalingen betreffende de Passagiersinformatie-eenheid en de functionaris voor de gegevensbescherming.

²⁴ Art. 21, § 3, tweede lid, PNR-Wet.

²⁵ Zie in dit verband ook art. 16/ 3 Inlichtingenwet 30 november 1998. Elke gerichte opzoeking moet gemotiveerd worden en het Vast Comité I kan verbieden onwettige ingewonnen gegevens te gebruiken.

²⁶ Artikelen 27 en 51 en Hoofdstuk 12, PNR-Wet.

²⁷ Art. 18 PNR-Wet.

²⁸ Artikel 30, tweede lid, WGB *juncto* 5 Richtlijn Politie en Justitie.

²⁹ KB 21 december 2017 ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, houdende diverse bepalingen betreffende de passagiersinformatie-eenheid en de functionaris voor gegevensbescherming, BS 29 december 2017.

Het naleven van de verplichtingen in de PNR-Wet en de uitvoeringsbesluiten rust op de verwerkingsverantwoordelijke, met name de leidend ambtenaar van de PIE.³⁰

4. ONDERZOEKSBEVINDINGEN

4.1. Opvolging visitatierapport 2020

15. In het Visitatierapport van 2020 van Vast Comité I en het Controleorgaan werden een aantal aanbevelingen gericht tot de PIE. Deze werden tijdens de visitatie bij de PIE besproken en overlopen.

4.1.1 Beveiliging ICT-infrastructuur

16. Het COC stelt tijdens het plaatsbezoek vast dat de ICT-infrastructuur nog steeds niet aan een audit werd onderworpen (Aanbeveling 3, Visitatierapport 2020). De PIE verzekert het COC dat dit zo snel mogelijk zal worden uitgevoerd. In het antwoord op het ontwerprapport merkt de PIE op dat zij ondertussen wordt onderworpen aan een uitvoerige audit van haar ICT-infrastructuur en het informatieveiligheidsbeleid. Het COC neemt daarvan akte en van de bedoeling van de PIE om het COC op de hoogte te houden.

4.1.2. Opmaak van beoordelingscriteria (profielen)

17. Het COC stelt vast dat de PIE bij de profielen een aantal extra waarborgen hanteert dan degenen voorzien in de PNR-wet.

Ten eerste gaat de PIE bij elk profiel na of de bevoegde dienst informatie over dit profiel nodig heeft. Is dit niet (meer) zo, dan wordt het profiel verwijderd. Zo vraagt de PIE ook feedback bij de 'afnemers' om te evalueren of de criteria van een bestaand profiel eventueel dienen aangepast te worden. Bij elke *match* die doorgestuurd wordt naar de LPA of de FGP, wordt feedback over de doorgestuurde *match* gegeven.

Verder ziet de PIE erop toe dat de personen die verkeerdelijk een *hit* genereren (valse positieven), niet telkens opnieuw op basis van het profiel het voorwerp uitmaken van een interventie op de luchthaven. Valse positieven worden immers, net zoals de andere passagiersgegevens, bewaard voor een duur van vijf jaar.

Bovendien worden resultaten van profielen die opgesteld werden door de FGP enkel naar de betrokken FGP gestuurd en niet eveneens naar de LPA controle, ondanks het feit dat het resultaat ook voor de Luchtvaartpolitie (LPA) nuttig zou kunnen zijn. Hetzelfde geldt indien het profiel enkel werd opgesteld door de LPA controle. Op die manier wenst PIE tegemoet te komen aan het (in titel 2 WGB overigens niet genormeerd³¹) beginsel van gegevensminimalisatie.

18. Het zijn aanvullende waarborgen die moeten voorkomen dat de passagier disproportionele nadelen ondervindt die het gevolg zijn van de verwerking van zijn passagiersgegevens. Het COC kan deze *awareness* en streven naar optimalisering van de werkprocessen met het oog op het realiseren van een aanvaardbaar evenwicht tussen de gestelde belangen en fundamentele rechten en vrijheden alleen maar positief beoordelen. Naar transparantie en voorzienbaarheid toe, verdient het de aanbeveling om deze extra waarborgen en mogelijke criteria (die in de praktijk al toegepast worden) in de PNR-wet in te schrijven. De burger zal in alle redelijkheid beter kunnen inschatten in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden hij (niet) onder een profiel kan vallen (voorzienbaarheid). Het draagt bij aan de (Europese) rechtspraak die stelt dat de wettelijke basis aan bepaalde kwaliteitseisen moet voldoen. Het betreft een dynamische oefening die op de wetgever rust, in functie van de (toenemende) mate van de inbreuk op de fundamentele rechten en vrijheden van de burger tegen de achtergrond van de bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme en sluit tevens aan bij de overweging 210 van het arrest van 21 juni 2022 van het Europees Hof van Justitie.

4.2. Proportionaliteit en doeltreffendheid van de passagiersgegevensbank

19. Uit het Jaarverslag 2020 van BELPIE blijkt dat er een significante afwijking is tussen het aantal positieve overeenkomsten (*hits*) en de validatie (*matches*) op het niveau van de PIE enerzijds, en een grote afwijking tussen het aantal *matches* doorgestuurd naar de politie en het aantal *matches* die effectief leiden tot een 'controle'³² anderzijds.

³⁰ Art. 15, § 2, PNR-Wet.

³¹ In tegenstelling tot de AVG (art. 5.1. c) AVG).

³² Volgens artikel 24, §5 PNR-wet dient er altijd een nuttig gevolg gegeven te worden aan een gevalideerde *hit*. Een nuttig gevolg hoeft niet noodzakelijk een controle te zijn, maar kan ook de uitvoering van een te nemen maatregel zijn, of de toegang tot een grondgebied weigeren, of een gerichte/onopvallende controle, aanhouden, informatie verzamelen, het opstellen van een RIR/PV/IB, enz. ...

Het is dan ook van belang dat door de respectievelijke verwerkingsverantwoordelijken wordt onderzocht wat de oorzaak is van deze afwijkingen teneinde de doeltreffendheid van de passagiersgegevensbank te kunnen nagaan.

In overweging 106 van het arrest van het Europees Hof van Justitie van 21 juni 2022 wordt verwezen naar het werkdocument van de Europese Commissie (SWD(2020) 128 *final*) over de evaluatie van de PNR-richtlijn van 2016 waaruit blijkt "dat het aantal positieve overeenkomsten dat geautomatiseerde verwerking als bedoeld in artikel 6, lid 3, onder a) en b), van deze richtlijn oplevert en na een afzonderlijke niet-geautomatiseerde controle onjuist blijkt te zijn, vrij aanzienlijk is en in 2018 en 2019 minstens vijf op de zes geïdentificeerde personen bedroeg". Het COC wil evenwel benadrukken dat deze aanzienlijke afwijking niet in dezelfde mate bij de PIE in het raam van de visitaties van 2020 en 2021 werd vastgesteld (zie verder).

4.2.1. Intra-Schengen en extra-Schengen vluchten

20. Naast het PNR-systeem heeft België een arsenaal aan onderzoeks- of opsporingsmethoden om bepaalde vormen van criminaliteit op te sporen (aan de grenzen). Dit kunnen de 'Te Nemen Maatregelen' (TNM) of seiningen zijn in de ANG of bijzondere gegevensbanken, *watchlists* van de GPI-eenheden, SIS-signalerings, Interpolseiningen, enz. ...

21. In het perspectief van de doeleinden waarvoor de passagiersgegevensbank is opgericht, brengt deze (in geval van extra-Schengenvluchten) het voordeel met zich mee dat het PNR-systeem, in vergelijking met de andere politiegegevensbanken, het voor de politie mogelijk maakt om sneller te interveniëren wanneer een (potentiële) crimineel het land binnenkomt of vertrekt. Wat de extra-Schengenvluchten betreft, zouden zonder het PNR-systeem de politiediensten, afgezien van een concrete grensoverschrijdende politiesamenwerking, pas bij de landing in België kennisnemen van de reisbeweging van deze persoon en de tussenkomst dus niet kunnen voorbereiden. De vraag wordt evenwel gesteld of en zo ja, in welke mate, de meerwaarde ervan objectief meetbaar is, om de verregaande mate van inmenging van de passagiersgegevensbank op de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen.

22. Bij intra-Schengenvluchten, daarentegen, is het PNR-systeem bijna de enige vorm van controle van de binnengrenzen van de EU, afgezien van een concrete grensoverschrijdende politiesamenwerking. Immers, wie binnen de Schengenlanden reist, kan dat in beginsel vrijelijk doen en dus zonder dat de persoonsgegevens in de passagiersgegevensbank worden opgenomen en gebruikt. Er volgt in beginsel ook geen politiebepaalde controle. België heeft deze PNR-verplichting dan ook eveneens ingevoerd voor vluchten binnen de EU, dat drie vierde (75%) van het totaal aantal reisbewegingen omvat³³. De PNR-richtlijn laat immers de vrijheid aan de lidstaten om deze verplichting al dan niet uit te breiden naar vluchten binnen de EU³⁴. Volgens de Europese beleidsmakers vermijdt deze uitbreiding bovendien het risico dat de terrorismedreiging zich verplaatst in plaats van te worden aangepakt, aangezien terroristen alsmaar meer gebruik maken van omwegen om tot een bepaalde bestemming te komen³⁵.

4.2.2. Doorgifte aan de federale politie

23. De PNR-gegevens worden automatisch gekoppeld aan de ANG en de gemeenschappelijke gegevensbanken (GGB)³⁶. De ontvangen PNR-gegevens worden gelinkt aan personen die geregistreerd zijn voor een feit of feiten die onder de geviseerde misdrijven van de PNR-wet vallen en voor zover aan deze personen een te nemen maatregel is verbonden (aanhouden, controleren, ...). Eenvoudig uitgelegd wordt gebruik gemaakt van filters die beantwoorden aan de doeleinden van de PNR-wet waarbij de correlatie resulteert in *hits* en *no hits*. Het resultaat is enkel zichtbaar (toegankelijk) voor de gedetacheerde leden van de geïntegreerde politie.

Enmaal een *hit* gevalideerd is door het gedetacheerd lid van de geïntegreerde politie op niveau van de PIE, wordt de *match* doorgestuurd naar de federale politie. Alle gevalideerde *hits* worden in de regel overgemaakt aan de luchtvaartpolitie (LPA), t.t.z. aan de LPA eenheid van de betrokken luchthaven in België. Indien de *hit* echter voortvloeit uit een *watchlist* of een profiel opgesteld in het kader van een gerechtelijk dossier door de federale gerechtelijke politie

³³ Jaarverslag 2021 BELPIE.

³⁴ Overweging 10 PNR-richtlijn.

³⁵ RAAD VAN DE EU, Nota van 4 april 2011 betreffende het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit – De mogelijk opnemings van intra-EU-vluchten, p.3. Volgens de Europese Commissie alle lidstaten, behalve één, gebruik gemaakt van deze facultatieve uitbreiding naar intra-Schengenvluchten (EUROPESE COMMISSIE, PNR Directive Review Report, 2020, [20200724_com-2020-305-review_en.pdf \(europa.eu\)](#), p 11). Zie ondertussen evenwel de voorwaarden opgelegd door het Hof van Justitie in het arrest van 21 juni 2022.

³⁶ De gemeenschappelijke gegevensbanken omvatten momenteel de *terrorist fighters* en de Haatpropagandisten.

(FGP), dan wordt de gevalideerde *hit* doorgestuurd naar de betrokken FGP. Het resultaat van de interventie of de tussenkomst wordt vervolgens terug gecommuniceerd aan de PIE.

4.2.3. In het kader van grenscontroles

24. Binnen de luchtvaartpolitie worden de *matches* (gevalideerde *hits*) vervolgens met oog op een politionele actie overgemaakt naar de eenheden op het terrein, namelijk op de luchthaven. Bij wijze van steekproef heeft het COC enkel de luchtvaartpolitie van Zaventem bevestigd. Voor bijna de helft van de gevallen hebben de *matches* geleid tot politionele interventies en werd opdracht gegeven tot interventie of tot observatie (46% van het totaal aantal doorgestuurde *matches*³⁷). In de resterende gevallen werd volgens de door de luchthavenpolitie van Zaventem aan het COC verstrekte informatie niet gehandeld omwille van de volgende redenen:

1. De *hit* kwam te laat;

de luchtvaartmaatschappijen dienen de API- en de PNR-gegevens binnen de 48 uur voorafgaand aan het vertrek uit of aankomst in België door te geven aan de PIE.

2. De *hit* betreft niet de juiste persoon;

dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de ploeg een oude man aantreft terwijl de gezochte persoon een jonge man zou moeten voorstellen.

In het antwoord op het ontwerprapport merkt de PIE op dat dit enkel en alleen kan gebeuren wanneer de *hit* in verband staat met de registratie van de persoon in de gemeenschappelijke gegevensbank³⁸ maar niet bij een *hit* op de ANG aangezien hierbij steeds een geboortedatum wordt gevraagd. Daarnaast benadrukt de PIE in hetzelfde antwoord dat zij uiteraard enkel *hits* doorstuurt die binnen de toepassing van de afgebakende misdrijven zoals geregeld in de PNR-wet vallen.

Een tweede probleem dat zich stelt is dat de identiteitskaarten onvoldoende nagekeken worden door de luchtvaartmaatschappijen bij de check-in of bij de boarding. Vervoerders en reisoperatoren hebben de wettelijke verplichting om te verzekeren dat de doorgestuurde passagiersgegevens volledig, juist en actueel zijn en om de overeenstemming tussen de reisdocumenten en de identiteit van de betrokken passagiers te controleren³⁹. Weliswaar wordt deze verplichting niet in alle landen uitgevoerd..

3. Bij aankomst van het vliegtuig in België stelt men vast dat de passagier niet aan boord is van het vliegtuig of de passagier niet is ingecheckt;

deze situatie komt voor in één vierde (27%)⁴⁰ van het totaal aantal *matches*. Dit gegeven (de niet aanwezigheid van de passagier) wordt actueel nog niet doorgegeven door luchtvaartmaatschappijen aan de PIE. Hiervoor zijn er bij de Directie van de politionele informatie en de ICT-middelen (DRI) van de federale politie *tools* in ontwikkeling die de bevoegde eenheden tijdig zullen informeren of de passagier aan boord is gegaan van het vliegtuig⁴¹.

4. De 'te nemen maatregel' (TNM) is niet meer *up-to-date* of de *hit* is niet (meer) pertinent bij de grenspassage;

dit betreft maatregelen die om verschillende redenen hadden moeten gearhiveerd of gewist zijn, bijvoorbeeld omdat de maatregel niet meer pertinent of de bewaartermijn overschreden is. Dit is te wijten aan het niet

³⁷ Persoon geïntercepteerd (35%), afhandeling match (6%), toezicht uitgevoerd (4%).

³⁸ Zoals bedoeld in artikel 44/11/3bis WPA, concreet de gemeenschappelijke gegevensbanken 'Terrorist Fighters' en 'Haatpropagandisten' (KB van 24 april 2018 "tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis "Het informatiebeheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters; KB van 23 april 2018 "betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis "Het informatiebeheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt". "Potentieel Gewelddadige Extremisten en 'Terrorisme' veroordeelden (KB van 20 december 2019 "tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters en van het Koninklijk besluit van 23 april 2018 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis "Het informatiebeheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt").

³⁹ Artikel 7, §§1-2 PNR-wet.

⁴⁰ 25% Passagier niet aan boord (25%) + Passagier niet ingecheckt (2%).

⁴¹ Nota LPA Brunat (Titel 5. bijkomende inlichtingen).

corrigeren of correct bijhouden van de ANG of de GGB, wat resulteert in een valse positieve bij de koppeling met de passagiersgegevensbank. Volgens de LPA zou ook een TNM met betrekking tot een beroeps- of rijverbod hieronder vallen⁴². Dit betekent dat ook maatregelen die niet door de PNR-wet worden gevisieerd in de PNR-gegevensbank een *hit* zouden genereren, die vervolgens ook gevalideerd en doorgestuurd (zouden) worden. Het COC heeft dit laatste evenwel niet kunnen vaststellen.

5. Gebrek aan capaciteit;

omdat op dat moment prioriteit wordt gegeven aan een ander niet-PIE gerelateerd dossier. Er is daarvoor echter geen definitief actie- en interventiebeleid uitgewerkt door de LPA.

4.2.4. In het kader van gerechtelijke dossiers

25. Om de concrete meerwaarde van PNR-gegevens in een gerechtelijk onderzoek te kunnen vaststellen, heeft het COC bij de PIE een concreet profiel als *casestudy* opgevraagd. Dit profiel werd opgesteld in het kader van een proactieve recherche op vraag van een magistraat conform artikel 28*bis* §2 Sv. Hierbij werd ook bijstand gevraagd van de PIE.

26. Daaruit blijkt de volgende situatie: indien een *hit* ontstaat, voortvloeiend uit dat opgesteld profiel, zal het gedetacheerd lid deze *hit* valideren in zijn hoedanigheid van gedetacheerd lid én ook een vertrouwelijk verslag opstellen in zijn hoedanigheid van politieambtenaar bij de FGP⁴³. Dit vertrouwelijk verslag wordt vervolgens bewaard op niveau van de FGP die het proactief onderzoek in handen heeft en nadien wordt de *hit* ook vastgelegd in een proces-verbaal⁴⁴. *In casu*, werden dus geen *hits* doorgestuurd naar de FGP maar reeds op niveau van PIE geanalyseerd, waardoor de PIE *de facto* deelneemt aan het proactief onderzoek en dus ook daadwerkelijk onderzoeksdaten stelt⁴⁵. Hieruit volgt dat de twee gedetacheerde leden van PIE enerzijds functioneren als gedetacheerd lid en anderzijds ook als politieambtenaar van de FGP waar zij oorspronkelijk toe behoorden.

27. Hierbij ziet het COC twee aandachtspunten. Ten eerste de vraag of het opportuun, dan wel de bedoeling van de wetgever is (geweest), om de gedetacheerde leden van de GPI een dubbel petje te laten dragen. Eénmaal gedetacheerd, behoudt de politieambtenaar weliswaar zijn statuut, maar oefent hij in beginsel de politiebevoegdheden uit die hem zijn toegekend in en door de PNR-wet voor de duur van zijn detachering⁴⁶. De opstelling van een vertrouwelijk verslag of een proces-verbaal in het raam van een lopend opsporingsonderzoek valt in beginsel buiten de opdrachten van de gedetacheerde politieambtenaar zoals omschreven in de PNR-wet; althans de PNR-wet regelt één ander niet waarbij er de aandacht wordt op gevestigd dat de finaliteit van de passagiersgegevensbank strikt afgebakend is.

Vanuit dit perspectief lijkt het, ook juridisch, minstens merkwaardig dat de PIE deel uitmaakt van de politiediensten die deze proactieve recherche uitvoeren. De wettelijke conformiteit ervan roept voor het COC vragen op, precies omdat de PNR-wet specifieke doelstellingen nastreeft. De PIE (en dus ook zijn leden) is (zijn) immers enkel belast met het verzamelen, het verwerken van de doorgestuurde passagiersgegevens, het beheer van de passagiersgegevensbanken en de uitwisseling van passagiersgegevens en de resultaten ervan⁴⁷. Het betreft een gebonden bevoegdheid die hoe dan ook restrictief moet geïnterpreteerd worden. Met deze gegevens gaan vervolgens de gevatte politiediensten aan de slag (interventies door de politiediensten en verder gebruik door de recherche). Artikel 28*bis* §2 Sv. stelt bovendien dat de proactieve recherche behoort tot het opsporingsonderzoek. Strikt genomen voorziet artikel 28ter §3 Sv. vervolgens dat de procureur des Konings het recht heeft de **politiediensten** bedoeld in artikel 2 van de WPA te vorderen en alle andere officieren van gerechtelijke politie. De PIE is evident geen politiedienst. Of de gedetacheerde politieambtenaren van de PIE officier van gerechtelijke politie zijn moet casuïstisch nagegaan worden. Verder kan de procureur op grond van art. 28*bis* §4 de **politiediensten** aanwijzen die in een bepaald onderzoek met de opdrachten van gerechtelijke politie worden belast en ziet hij, bij aanwijzing van meerdere "politiediensten" toe op de coördinatie ervan. Ook hier kan enkel vastgesteld worden dat de PIE geen politiedienst is, in de zin van paragraaf 4 van artikel 28ter Sv. Bovendien omkadert artikel 46*septies* Sv. meer specifiek de vorderingen van de PIE en voorziet het dat de procureur des Konings bij het opsporen van de misdaden en wanbedrijven bedoeld in de PNR-wet de officier van gerechtelijke politie kan opdragen om de PIE te vorderen tot het meedelen van de passagiersgegevens. Niet minder,

⁴² Antwoord LPA Brunat (punt 1a).

⁴³ Brief BELPIE van 15/11/2021 (punt 5).

⁴⁴ Brief BELPIE van 09/12/2021.

⁴⁵ Antwoord van BELPIE van 15/11/2021.

⁴⁶ Art. 14 §1, laatste lid PNR-wet.

⁴⁷ Art. 13 §1 PNR-wet.

maar ook niet meer. Het opstellen van processen-verbaal en/of van vertrouwelijke verslagen zit manifest niet verrat in artikel 46^{septies} Sv. dat evenzeer een specifieke en gebonden bevoegdheid omschrijft.

Ten tweede en ondergeschikt, is het voor het COC in het licht van het voorgaande niet duidelijk wat de rechtsgrondslag is voor het opstellen van een vertrouwelijk verslag door de PIE. De situatie waarin een vertrouwelijk verslag kan opgesteld worden situeert zich volgens het Wetboek van Strafvordering in het kader van de bijzondere opsporingsmethoden (BOM)⁴⁸. Daarnaast, en dus buiten de toepassing van de BOM, wordt het opstellen van een 'vertrouwelijk rapport' ook geregeld in de niet openbaar gemaakte, en dus interne, 'Fiche B51 Opstellen van vertrouwelijke rapporten' van de gemeenschappelijke richtlijn MFO-3⁴⁹. Het bewaren van de (niet relevante) *hits* door de federale gerechtelijke politie lijkt echter niet te voldoen aan de voorwaarden van deze Fiche B51 die drie situaties opgeeft waarbij een vertrouwelijk rapport (buiten het geval van de toepassing van de BOM-wet) door de GPI kan worden opgesteld. Bovendien kunnen de *hits* die geen verband houden met het opsporingsonderzoek niet (verder) worden bewaard.

Aan de andere kant begrijpt het COC dat de PIE, zoals blijkt uit hun antwoord op het ontwerprapport, in dat verband zijn medewerking, middels het aanmaken van profielen, louter als een ondersteuning percipieert bij de proactieve recherche in zoverre zij door het openbaar ministerie in het opsporingsonderzoek wordt betrokken. Maar uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de scheidingslijn tussen de algemene en bijzondere politiebevoegdheden enerzijds en de strikt afgelijnde bevoegdheden van de PIE (waarvan de gedetacheerde politieambtenaren deel uitmaken) anderzijds, moeilijk of niet te trekken valt. Gelet op de strikte afbakening van de doelstellingen van de PNR-richtlijn⁵⁰ en gebonden bevoegdheden van de PIE kan bezwaarlijk worden aangenomen dat deze feitelijk extensief kunnen ingevuld worden. Zoals het Hof van Justitie oordeelt, moet de inbreuk op het privéleven en de bescherming van de persoonsgegevens, in het licht van de ernst van de inbreuk op de grondrechten, in regels worden vastgelegd die duidelijk en nauwkeurig zijn over de reikwijdte en de toepassing ervan.

Het is naar het oordeel van het COC dan ook van primordiaal belang, met het oog op de rechtszekerheid, dat de wetgever een wettelijk initiatief neemt om, indien het daadwerkelijk de bedoeling is dat de PIE ook onder de toepassing van artikel 28bis §§ 3 en 4 Sv. te laten vallen, dit duidelijk in de PNR-wet te regelen, vooropgesteld dat daarmee de grens van de doeleinden van de PNR-richtlijn wordt gerespecteerd.

28. Verder leverde dit profiel 1000 *hits* op, waarvan de "interessante" *hits* werden besproken en gedeeld binnen de GPI. Wat er met deze *hits* concreet gebeurt is onduidelijk, maar alle 1000 *hits* zouden na analyse in een proces-verbaal vastgelegd worden en bijdragen tot verrijking van het proactief dossier.⁵¹ De *hits* blijven wel enkel "nuttig" wanneer deze complementair zijn met andere onderzoekshandelingen⁵². Het COC benadrukt dat de *hits* relevant moeten zijn, en dus niet louter 'nuttig', i.e. dat de relevantie van deze verrijking daadwerkelijk wordt onderzocht.

In zijn antwoord op het ontwerprapport stelt de PIE zich op het standpunt dat de 1000 *hits* in het bepaalde dossier wel nuttig en relevant waren. Het COC kan enkel opmerken dat uit het voorgaande net blijkt dat deze bewering niet duidelijk of objectiveerbaar kon vastgesteld worden.

29. Vanuit politieel perspectief bepaalt de aard van het gerechtelijk dossier ook welke soort *hits* van nut zijn voor de FGP⁵³. In het kader van een 'beeldvormingsdossier'⁵⁴ is het de bedoeling een beeld te vormen van een bepaald fenomeen, of groepering en kunnen passagiersgegevens tot drie jaar oud van belang zijn. In dat geval zal de FGP een vordering tot gerichte opzoeking indienen bij de PIE. Bij 'tactisch lopende dossiers', ligt de focus daarentegen eerder bij toekomstige reizen die een bepaalde verdachte in het dossier zal maken, en zullen eerder recente passagiersgegevens van niet meer dan één maand oud relevant zijn.

Vóór het ontstaan van de passagiersgegevensbank en de PIE, diende de FGP afzonderlijk contact op te nemen met elke vliegtuigmaatschappij via een kantschrift. Op die manier werd de inhoud van het dossier in een bepaalde mate verspreid

⁴⁸ Art. 47^{septies}, §1 Sv.

⁴⁹ Gemeenschappelijke richtlijn MFO-3 van 14 juni 2002 van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken "betreffende het informatiebeheer inzake gerechtelijke en bestuurlijke politie" (BS. 18 juni 2002).

⁵⁰ Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2017 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgens van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

⁵¹ Antwoord BELPIE van 09/12/2021.

⁵² Antwoord van LPA Brussel-Nationaal van 06/12/2021.

⁵³ Ten overvloede: "Nuttig" betekent niet hetzelfde als "relevant en ter zake dienend" als voorwaarde in de artikelen 28 WGB en 44/1 § 1 WPA.

⁵⁴ Het kan hier enkel gaan om hetzij:

- Een louter politieel dossier (vooraleer er een opsporingsonderzoek is) = beperkt in de tijd
- Een opsporingsonderzoek (al dan niet proactieve recherche)

Een "beeldvormingsdossier" kan zowel het ene als het andere zijn. Een tactisch lopend dossier betreft eerder een opsporingsonderzoek.

en kwam de vertrouwelijkheid van de gegevens in het gedrang. Dit wordt nu opgelost met één contactorganisatie, de PIE.

Bovendien is het belang van contact met de PIE's van de buurlanden enorm toegenomen, tezamen met de toename van grensoverschrijdende criminaliteit. Het is evident dat een crimineel niet telkens in dezelfde luchthaven zal landen of vertrekken maar ook in de luchthavens van buurlanden zoals Schiphol (Nederland), Charles-de-Gaulle (Frankrijk), enz. ...

4.2.5. Persoonsgegevens van niet-verdachten

30. Tot nu toe werd besproken wat er gebeurt met de gevalideerde *hits (matches)* die leiden tot verrijking van een opsporingsonderzoek. De vraag kan gesteld worden wat er gebeurt met de persoonsgegevens van potentiële verdachten waarbij blijkt dat zij niet met het misdrijf in verband kunnen worden gebracht. Dit kan zich in twee situaties voordoen:

- De eerste is de situatie waarbij de persoon op basis van profielen een *hit* genereert omwille van zijn reisbewegingen, en nadien blijkt dat deze persoon geen binding heeft met een strafrechtelijk onderzoek. De GPI heeft het COC niet kunnen verduidelijken wat er in deze situatie gebeurt met de gegevens van deze persoon.
- In de tweede situatie is de persoon reeds een verdachte in een opsporing – of gerechtelijk onderzoek. De GPI doet een vordering tot gerichte opzoeking of zet de persoon op een *watchlist*. Uit de reisbewegingen blijkt dat deze verdachte persoon niet met een misdrijf, zoals omschreven in de PNR-wet, in verband kan worden gebracht. De politiedienst ziet hierin het voordeel dat dankzij de PNR-gegevens deze persoon minder lang het voorwerp van onderzoek blijft en bijgevolg kan uitgesloten worden als verdachte.

In dat verband dient opgemerkt te worden dat het COC in het kader van zijn beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de vorderingen van de aangewezen adviseur-generaal (hierna 'adviseur-generaal') van het Departement Geschillen van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen tot gerichte opzoekingen⁵⁵, zij het marginaal, onderzoekt bij iedere vordering of er een verband is tussen de betrokkene, het misdrijf en de vlieguren. De doelstelling van het mechanisme van de verwerking van de passagiersgegevens beoogt immers niet om na te gaan of persoon geen vlieguren heeft gemaakt, wat tevens kan afgeleid worden uit het arrest van het EU Hof van Justitie van 21 juni 2022.

4.3. Gerichte vorderingen

4.3.1. Buitenlandse aanvragen

31. De PIE kan ook aanvragen krijgen van het buitenland om bepaalde passagiersgegevens of *hits* door te sturen⁵⁶. Hierbij kijkt PIE de verzoeken na op motivatie en de link met België. Indien de link met België ontbreekt of de motivatie onvoldoende is, wordt de aanvraag geweigerd. Verder hanteert de PIE een interne regel waarbij met andere EU-lidstaten enkel gegevens van maximum zes maanden oud kunnen uitgewisseld worden. Deze beperking tot zes maanden is een strengere regeling dan voorzien in de PNR-wet die ook de doorzending van passagiersgegevens ouder dan zes maanden toelaat⁵⁷.

4.3.2. Vorderingen door de dienst Douane en Accijnzen

32. De vertegenwoordiger van de douane in de PIE ontvangt, samen met de andere passagiersgegevens, soms ook het 'IP-adres' van het informaticasysteem waarmee de vluchtreis werd geboekt. Volgens de PIE kan deze informatie ondergebracht worden bij het type 'Algemene opmerkingen', zoals vastgelegd in artikel 9 § 1, 12° PNR-wet⁵⁸. De PIE

⁵⁵ Zie 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 passagiersgegevens".

⁵⁶ Artikel 37 PNR-wet. PIE merkt op dat er momenteel enkel met het Verenigd Koninkrijk concrete afspraken zijn gemaakt om PNR-gegevens uit te wisselen.

⁵⁷ Artikel 37 §3 PNR-wet.

⁵⁸ Antwoord PIE 14 april 2022.

lijkt hier gebruik te maken van de zeer ruime bewoording van deze categorie. Naar het oordeel van het Controleorgaan kan deze categorie niet beschouwd worden als een vorm van 'restcategorie' die de verwerking van andere gegevens zou toelaten, die niet expliciet door de andere genormeerde passagiersgegevens worden gedekt. Dit is een verregaande discretionaire bevoegdheid die niet aan de PIE wordt toegekend. Het betreft bijgevolg een disproportionele verwerking van dit persoonsgegeven nu de verwerking van de passagiersgegevens moet worden beperkt tot wat strikt wettelijk toegelaten is. Dit sluit tevens aan bij het recente oordeel van het EU Hof van Justitie dat dit type van passagiersgegevens niet voldoet aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid⁵⁹. Het betekent dat de PIE deze informatie niet kan bewaren en bijgevolg de nodige maatregelen moet nemen opdat de luchtvaartmaatschappijen en reisbureaus het IP-adres van het informatiesysteem niet aan de PIE verstrekken.

In het antwoord op het ontwerprapport merkt de PIE op dat zij ondertussen de nodige maatregelen hebben genomen opdat het IP-adres (of andere gegevens die niet in artikel 9 PNR-wet worden vermeld) niet meer door de PIE wordt verwerkt. Het COC neemt daarvan akte en schrapt bijgevolg de in het ontwerprapport vooropgestelde corrigerende maatregel.

5. CONCLUSIE

33. In opvolging van het visitatierapport 2020 stelt het COC vast dat de PIE inmiddels de aanbevelingen uit het vorige rapport heeft opgevolgd. Verder blijkt uit de interne procedures van de PIE er aandacht te zijn voor gegevensbescherming. Er worden extra waarborgen genomen met het oog op gegevensminimalisatie.

Uit het onderzoek van het Controleorgaan naar de doeltreffendheid van de passagiersgegevensbank, wordt het duidelijk dat een aantal problemen mogelijks de doeltreffendheid van het PNR-systeem ondermijnen. Zo worden de *matches* (gevalideerde hits) soms te laat doorgegeven of door de interveniërende politiedienst ontvangen, zijn de doorgestuurde passagiersgegevens niet altijd even accuraat, en worden geen of minder politionele interventies uitgevoerd omwille van het actueel politioneel actiebeleid binnen een bepaalde politie-entiteit.

Dit heeft enerzijds impact op de efficiëntie van het doel van de passagiersgegevensbank, namelijk het bestrijden van terrorisme en zware criminaliteit. Anderzijds leidt dit in sommige gevallen tot situaties waarbij personen onterecht geconfronteerd worden met een onderzoek waar ze eigenlijk niets mee te maken hebben, of onterecht worden tegengehouden door de douane of de GPI in de luchthaven. De oorzaak van de gestelde problemen ligt vooral buiten de PIE. Zo is een en ander ook te wijten aan het kwaliteitsniveau van de geregistreerde gegevens in de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG), een problematiek waarop het Controleorgaan reeds herhaaldelijk heeft gewezen.

De vraag of de passagiersgegevensbank meetbaar een meerwaarde heeft in specifieke opsporingsonderzoeken, kan op dit ogenblik moeilijk objectief worden beantwoord. Hoewel deze vraag op basis van het jaarverslag van de PIE positief zou kunnen worden beantwoord, met name aan de hand van de *hits* (op basis van profielen) en de aan de PIE meegedeelde resultaten van de ontvangers van de *hits*, is dat momenteel onduidelijk voor wat betreft de vraag naar de effectiviteit van dit systeem voor het onderzoek en de opsporing van terrorisme en ernstige criminaliteit door de politie. Daarvoor ontbreken voldoende representatieve elementen (cijfermateriaal). Dat is vooral te wijten aan het ontbreken van informatie over het gebruik van de PNR-gegevens in het verwerkingsproces van het opsporings- of gerechtelijk onderzoek.

In functie van bovenstaande elementen, dient er dus een politieke beoordeling gemaakt te worden naar de doeltreffendheid van de passagiersgegevensbank. Hierbij dient te worden verwezen naar het recent tussengekomen arrest⁶⁰ van het Europees Hof van Justitie van 21 juni 2022 (Arrest van het Hof in zaak C-817/19, *Ligue des droits humains*), waarin het Hof onder meer stelt dat de grondrechten vereisen dat de bevoegdheden waarin de PNR-richtlijn voorziet, slechts mogen worden uitgeoefend voor zover dat strikt noodzakelijk is. Wanneer een lidstaat niet wordt geconfronteerd met een werkelijke en actuele of voorzienbare terroristische dreiging, verzet het Unierecht zich tegen nationale wetgeving op grond waarvan PNR-gegevens moeten worden doorgegeven en verwerkt voor vluchten en

⁵⁹ Overweging 135 (HvJ 21 juni 2022, C-817/19).

⁶⁰

andere soorten vervoer die binnen de Europese Unie worden uitgevoerd. Voormeld arrest zal hoe dan ook een grondige herziening van de Belgische regelgeving vereisen, evenals van de werking van de PIE.

Tot slot, stelt het Controleorgaan vast dat de gedetacheerde leden van de politiediensten een dubbele functie vervullen en dus ook opsporings- en onderzoeksadren stellen en processen-verbaal en/lof vertrouwelijke verslagen opstellen. Dit is echter een politionele verwerkingsactiviteit die verder lijkt te gaan dan de bevoegdheid van de gedetacheerde politieambtenaar bij de PIE zoals deze in de PNR-wet strikt wordt geregeld en is volgens het COC juridisch als problematisch te beschouwen. Hierbij wordt de wetgever opgeroepen om de nodige duidelijkheid in de PNR-wet te brengen, rekening houdend met de grenzen van de doelstellingen van de PNR-richtlijn.

Goedgekeurd door het Controleorgaan op de politionele informatie op 11 oktober 2022.

Voor het Controleorgaan,

Koen Gorissen
Lid-raadsheer

Frank Schuermans
Lid-raadsheer

Philippe Arnould
Voorzitter

Elektronische afschrift aan:

- De Voorzitster van de Kamer van Volksvertegenwoordigers
- De Voorzitter van de Commissie voor de binnenlandse zaken, veiligheid, migratie en bestuurszaken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers
- De Minister van Justitie
- De Minister van Binnenlandse Zaken
- De Voorzitter van het College van procureurs-generaal
- De Voorzitter van de Vaste Commissie van de Lokale Politie

