

KONINKRIJK BELGIE

1000 Brussel,

Postadres : Ministerie van Justitie
Waterloolaan 115

Kantoren : Regenschapsstraat 61
Tel. : 02 / 542.72.00
Fax : 02 / 542.72.12

**COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER**

ADVIES Nr 01 / 98 van 12 januari 1998

O. ref. : 10 / A / 97 / 043

BETREFT : Samenwerkingsovereenkomst tussen de Belgische en de Marokkaanse
Regering inzake de strijd tegen de georganiseerde internationale misdaad.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke
levenssfeer ten opzicht van de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid artikel 29,

Gelet op de adviesaanvraag van de Minister van Justitie dd. 18 december 1997,

Gelet op het verslag van de heer B. DE SCHUTTER,

Brengt op 12 januari 1998 het volgende advies uit :

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. In het raam van de bestrijding van de georganiseerde internationale criminaliteit overweegt de overheid een reeks bilaterale akkoorden te sluiten omtrent politiesamenwerking. Daartoe werd in de loop van 1997 een ontwerp van raamtekst door de Senaat in behandeling genomen. Over deze ontwerptekst heeft de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op 11 september 1997 een advies verleend (nr. 21/97). Aan de Commissie is medegeeld dat de raamtekst is aangepast aan haar advies, en dat de aangepaste tekst gebruikt wordt als basis bij de onderhandelingen die telkens moeten leiden tot het sluiten van een bepaald bilateraal akkoord. Het is de bedoeling dat de ontwerpen van akkoord, zoals door de Commissie gevraagd, haar voor advies voorgelegd worden.

Met het huidige ontwerp van verdrag met Marokko wordt voor het eerst een bilaterale overeenkomst uitgewerkt, steunende op het stramien van bovenvermelde raamtekst. Het ontwerp blijkt ook in grote mate met dat stramien overeen te stemmen.

II. INHOUD VAN HET VOOR ADVIES VOORGELEGDE ONTWERP

A. Oogmerk

2. Als uitgangspunt geldt dat de georganiseerde internationale criminaliteit, en in het bijzonder de witwaspraktijken, de handel in verdovende middelen, de illegale migratie, de mensenhandel en de seksuele uitbuiting van kinderen, een zware bedreiging uitmaakt voor beide landen. Daarom beoogt het ontwerp de organisatie en de structurering van de bilaterale samenwerking, voornamelijk via de uitwisseling en verwerking van informatie ter voorkoming en bestrijding van de genoemde delictuele gedragingen.

B. Samenwerkingsdomeinen

3. De verdragsluitende partijen zeggen elkaar de meest ruime samenwerking toe op het vlak van preventie, vervolging en beteugeling van alle vormen van georganiseerde criminaliteit. Een niet-exhaustieve lijst somt daarvan de belangrijkste op (art. 1). Opmerkelijk is dat niet specifiek verwezen wordt naar "politiesamenwerking" (cfr. art. 2 raamtekst (RT)). Uit de ontwerptekst blijkt nochtans dat deze samenwerkingsvorm centraal staat en dat de samenwerking tussen gerechtelijke autoriteiten niet het voorwerp ervan uitmaakt. Indien ook andere dan politiediensten bedoeld worden, ware het verkieslijk dit duidelijk te bepalen.

Bovendien worden in het ontwerp geen definities van begrippen gegeven, in tegenstelling tot de raamtekst (art. 1 RT). Het niet-exhaustief karakter van de lijst van inbreuken vallende onder het begrip "georganiseerde internationale criminaliteit" zou het aldus mogelijk maken dat de samenwerking later uitgebreid wordt tot "nieuwe" domeinen, zonder verdere tussenkomst van de wetgever of enige andere vorm van voorafgaande controle.

De Commissie is van oordeel dat de lijst van misdrijven waarvoor de ontworpen samenwerking geldt, limitatief omschreven moet worden. Dit kan gebeuren door in de inleidende zin van artikel 1 te schrijven : "...en ce qui concerne la prévention, la poursuite et la répression des infractions suyvantes, relevant de la criminalité organisée internationale : ".

4. De samenwerking geldt verder ook voor de opsporing van vermiste personen en de identificatie van lijken (art. 2).
5. Onder samenwerking verstaat men o.a. naast technische bijstand, ervaringsuitwisseling en opleidingsbijstand, de uitwisseling van informatie inzake de vermelde bevoegdheidsdomeinen en de bijstand in de voorbereiding van de uitvoering van verzoeken tot gerechtelijke hulpverlening (art. 3).

C. Informatie-uitwisseling

6. Het ontwerp bepaalt dat alle pertinente en belangrijke inlichtingen uitgewisseld worden (art. 4). Tevens wordt de mogelijkheid tot permanent contact via verbindingsofficieren ingebouwd (art. 9). Bijstand met het oog op preventie en onderzoek naar strafbare feiten wordt verleend, conform de nationale wetgeving en de bevoegdheidsafbakening van de dienst van het toeleverend land voor zover deze bijstand in het aangezochte land niet voorbehouden is aan de rechterlijke macht (art. 5, § 1). Hulpverlening geschiedt normaal op verzoek, doch kan ook op eigen initiatief door een verdragsluitende partij aangeleverd worden (art. 5, § 2). Het gebruik van de toegeleverde informatie is slechts mogelijk als bewijselement van ten laste gelegde feiten na een verzoek tot rechtshulp overeenkomstig toepasselijke internationale bepalingen (art. 6). Draaischijven in de uitwisseling zijn de centrale controleorganen die in elk land met de samenwerking belast zijn. Uitzonderlijk is directe contactname tussen bevoegde diensten mogelijk (art. 7). De noodzakelijke confidentialiteit van de informatie wordt verzekerd. Als beveiligingsniveau worden de Interpol voorschriften opgelegd (art. 8).

D. Algemene bepalingen

7. Verder is vermeldenswaardig dat weigering van samenwerking mogelijk is wanneer de soevereiniteit, de veiligheid, de openbare orde of andere vitale belangen van een verdragsluitende partij in het gedrang komen, of wanneer de samenwerking strijdig zou zijn met de vigerende wetgeving van een staat, of met bilaterale afspraken tussen de beide partijen (art. 12).

Het ontwerp voorziet in de oprichting van een gemengde commissie, die ermee belast is de in het ontworpen verdrag bedoelde samenwerking te evalueren en te bevorderen (artt. 13 en 14).

Tenslotte bevat het ontwerp een aantal bepalingen i.v.m. de inwerkingtreding en de wijziging van het ontworpen verdrag (artt. 15 en 16).

III. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

A. Algemene opmerking

8. Artikel 10, § 1, van het ontwerp bepaalt dat verwerkingen van persoonsgegevens onderworpen zijn aan de respectieve nationale wetgevingen van elke verdragsluitende partij.

Hieruit volgt dat de verwerkingen in België o.m. onderworpen zijn aan de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en aan het koninklijk besluit (nr. 8) van 7 februari 1995 tot vaststelling van de doeleinden, de criteria en de voorwaarden van toegestane verwerkingen van de gegevens bedoeld in artikel 8 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Die verwerkingen dienen bovendien in overeenstemming te zijn met het Europees Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, ondertekend te Straatsburg op 28 januari 1981 en goedgekeurd bij de wet van 17 juni 1991.

Aangezien Marokko geen partij is bij het Europees Verdrag, geldt niet het beginsel van de vrijheid van verkeer van persoonsgegevens tussen België en Marokko (zie artikel 12, § 2, van het Europees Verdrag).

Artikel 22 van de wet van 8 december 1992 bepaalt dat de overdracht van verwerkte persoonsgegevens tussen België en het buitenland verboden kan worden, aan een vergunning onderworpen kan worden of gereguleerd kan worden. Er is echter nog geen koninklijk besluit dat bepaalt op welke wijze de betrokken voorschriften vastgesteld moeten worden.

Artikel 1, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit (nr. 8) van 7 februari 1995 bepaalt dat de gerechtelijke overheden en de politiediensten gerechtelijke of politionele gegevens mogen mededelen aan buitenlandse politiediensten, "hetzij in het kader van een door België gesloten internationaal verdrag, hetzij in het kader van een door België gesloten intergouvernementeel akkoord, hetzij door tussenkomst van een internationale organisatie voor politieke samenwerking ten opzichte waarvan de Belgische openbare overheden en politiediensten verplichtingen hebben". Mededelingen die plaatsvinden in het kader van een intergouvernementeel akkoord of door tussenkomst van een internationale organisatie kunnen bovendien in beginsel slechts gebeuren aan staten die aan persoonsgegevens een bescherming bieden welke met die van de Belgische wet gelijkwaardig is (artikel 1, § 2, tweede en derde lid).

Hoewel het laatstgenoemde vereiste niet als zodanig opgelegd wordt ten aanzien van de mededeling van persoonsgegevens in het kader van een door België gesloten internationaal verdrag, acht de Commissie het niettemin noodzakelijk dat ook de in het ontwerp bedoelde mededeling van gegevens slechts kan plaatsvinden in zoverre Marokko voor de bescherming van die gegevens een gelijkwaardige bescherming biedt ⁽¹⁾. Nu Marokko geen nationale wetgeving i.v.m. de bescherming van persoonsgegevens blijkt te hebben, betekent zulks dat de fundamentele beginselen i.v.m. de bescherming van persoonsgegevens, zoals die o.m. in het voornoemde Europees Verdrag zijn bepaald, in het ontwerp zelf opgenomen moeten worden.

Het is in dat licht dat de bepalingen van het ontwerp i.v.m. de bescherming van persoonsgegevens bekeken moeten worden.

¹ Marokko is wel partij bij het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, dat in artikel 17 het recht op eerbiediging van het privé-leven waarborgt.

B. Toetsing van het ontwerp aan de beginselen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer

9. Overeenkomstig het finaliteitsbeginsel moet de finaliteit van de gegevensverwerking bepaald worden. Uit de artikelen 1 en 5 van het ontwerp kan afgeleid worden dat de finaliteit erin bestaat dat gegevens uitgewisseld worden, in het kader van de beoogde bilaterale samenwerking, met het oog op de preventie, de opsporing en de repressie van strafbare feiten of met het oog op het voorkomen van bedreigingen ten aanzien van de openbare orde en de openbare veiligheid.

Gelet op de opmerking i.v.m. het limitatief karakter van de misdrijven waarvoor de samenwerking geldt (zie supra, nr. 3), is de Commissie van oordeel dat in artikel 5, § 1, verwezen zou moeten worden naar de strafbare feiten "bedoeld in artikel 1". Daarenboven zou in artikel 5, § 2, de verwijzing naar de bedreigingen voor de openbare orde en de openbare veiligheid moeten wegvallen : die verwijzing is onvoldoende precies, en beantwoordt aldus niet aan het legaliteitsbeginsel.

10. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt dat de aanwending van informatie als bewijsmiddel slechts kan geschieden na een verzoek om rechtshulp overeenkomstig de toepasselijke internationale regels.

Deze voorwaarde geeft een bijkomende waarborg.

11. Dat de doeleinden van preventie, opsporing en repressie behoren tot de wettige en rechtmatige doeleinden van het politiewerk is duidelijk. Het wettigheidsbeginsel is dan ook gerespecteerd.

12. Het doelbindingsprincipe of conformiteitsbeginsel wordt vastgelegd in art. 10, § 2, a en g. De gegevens mogen alleen gebruikt worden voor de doeleinden van het verdrag, en dan nog alleen voor de specifieke doeleinden bepaald door de verstreckende partij en binnen de door haar opgelegde voorwaarden.

Dit biedt volgens de Commissie voldoende garanties.

13. Het beginsel van bepaalde verzameling (eerlijke en wettige verkrijging en verwerking) stelt geen problemen. Het gaat over gegevens die reeds verwerkt zijn op nationaal niveau, waar dit principe volle uitwerking heeft.

14. Het proportionaliteitsbeginsel wordt gehuldigd zowel onder artikel 4 (pertinente gegevens) als onder artikel 10, § 2, c (juiste gegevens). Bovendien wordt ook een beperking inzake bewaring opgelegd. Stelt de toeleverende partij vast dat onjuiste gegevens werden verstrekt of gegevens die niet hoefden overgebracht te worden, moet zij de andere verdragsluitende partij onmiddellijk informeren, die dan dient te corrigeren of te vernietigen.

15. De begrenzing van de openbaarmaking van de gegevens is bepaald in artikel 7 (de centrale organen) en artikel 10, § 3 (lees : § 4). In dit laatste artikel wordt de mogelijkheid geopend gegevens mede te delen aan andere diensten mits voorafgaande toestemming van de verstreckende partij.

De Commissie is van oordeel dat deze uitbreiding scherper afgebakend moet worden. Transmissie moet beperkt blijven tot instanties die dezelfde finaliteit nastreven en die handelen in het kader daarvan. Bovendien moet dit gelezen worden in samenhang met art. 10, § 2, b, waar het gaat over het gebruik van de gegevens. Alleen gerechtelijke autoriteiten, diensten en instanties met een taak of functie binnen de doeleinden van het verdrag mogen de gegevens gebruiken. Wellicht ware het nuttig aan art. 10, § 4, toe te voegen : "binnen de voorwaarden bepaald in onderhavig verdrag" (bv. om aan de toepasselijkheid van artikel 6 te herinneren). De voorziene uitwisseling van de lijsten van gebruikers is wel een bijkomende waarborg.

16. Het openbaarheidsbeginsel houdt verband met het fundamenteel recht van de burger om van het bestaan van een verwerking op de hoogte te zijn. De uitwerking van dit beginsel zal geschieden overeenkomstig het recht van elk van de verdragsluitende partijen.

Naar Belgisch recht zal het bestaan van een verwerking bij de Commissie aangegeven moeten worden, en zal het openbaar register door eenieder geraadpleegd kunnen worden.

Het ontwerp bepaalt voorts dat de mededeling en de ontvangst van gegevens in elk van de staten geregistreerd moet worden, en dat de verdragsluitende partijen elkaar de lijsten moeten overmaken van de overheden en de diensten die het recht hebben de geregistreerde gegevens te raadplegen (art. 10, § 2, e). De Commissie heeft hieromtrent geen opmerkingen.

17. Het beginsel van het individuele inzagerecht wordt tot uitdrukking gebracht in artikel 10, § 2, f, van het ontwerp. Volgens die bepaling kan de betrokken persoon zich wenden tot de verdragsluitende partij van zijn keuze. De mededeling van persoonsgegevens verkregen van een verdragsluitende partij is slechts mogelijk als die partij daarmee vooraf akkoord gegaan is.

Het is de Commissie niet duidelijk hoever die laatste bevoegdheid van de toeleverende partij zich uitstrekt. De Commissie is van oordeel dat uit de tekst duidelijk zou moeten blijken dat de toeleverende partij zich in geen geval kan verzetten tegen de uitoefening van het "indirect" recht van toegang door de controle-instantie in de andere staat ⁽²⁾.

Artikel 10, § 2, c, bepaalt verder dat, indien als gevolg van de vraag van betrokkene een vaststelling gedaan wordt van onjuistheid of onnodige overbrenging, stappen tot correctie of vernietiging gezet moeten worden. Een partij kan zich bovendien niet ontdoen van haar verantwoordelijkheid t.o.v. het individu, overeenkomstig haar nationale wetgeving, door zich te beroepen op het feit dat de andere partij onjuiste gegevens heeft overgezonden (art. 10, § 2, d).

18. Het verantwoordelijkheids- en beveiligingsbeginsel komt aan bod in artikel 8 dat de verplichting oplegt om de door de toeleveraar gewenste vertrouwelijkheidsgraad te waarborgen, en dat verwijst naar de veiligheidsgraden van Interpol als richtsnoer.

Tenslotte is ook de algemene toepasselijkheid van de respectieve nationale wetgevingen (art. 10, § 1) een waarborg.

² Dit betekent concreet dat de Marokkaanse overheid zich niet zou kunnen verzetten tegen de uitoefening, door de Commissie, van het recht dat haar bij artikel 13 van de wet van 8 december 1992 is toegekend.

De Commissie meent dat ook aan het genoemde beginsel voldaan is.

19. Artikel 10, § 5 (lees : § 4), van het ontwerp bepaalt dat elke verdragsluitende partij een controle-instantie moet aanwijzen, belast met een onafhankelijke controle op de verwerking van persoonsgegevens.

De Commissie gaat ervan uit dat de stellers van het ontwerp hiermee een instantie op het oog hebben, die ermee belast is toezicht te houden op de naleving van de regels i.v.m. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Zij gaat er ook van uit dat zij zelf, wat België betreft, de bedoelde instantie zal zijn.

De aanwijzing van de Commissie als bevoegde instantie zou dan kunnen gebeuren in de wet waarbij met het ontworpen verdrag ingestemd wordt.

IV. CONCLUSIE

20. Onder voorbehoud van de opmerkingen geformuleerd onder nrs. 3, 9, 15 en 17, geeft de Commissie een gunstig advies.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. PAUL

(get.) P. THOMAS