



Advies nr 13/2015 van 13 mei 2015

Betreft: Voorontwerpen van wet houdende diverse bepalingen – wijzigingen aan de wet tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, aan de wet op het politieambt en aan de wet van 18 maart 2014 betreffende het politionele informatiebeheer (CO-A-2015-019)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken ontvangen op 07/04/2015;

Gelet op het verslag van de heer Frank Schuermans;

Brengt op 13 mei 2015 het volgend advies uit:

A. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

1. De Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken (hierna de aanvrager) verzoekt de Commissie om advies over twee voorontwerpen van wet houdende diverse bepalingen (hierna het voorontwerp nr. 1 en het voorontwerp nr. 2).
2. Voorontwerp nr. 1 beoogt onder andere de bepalingen te wijzigen van de wet van 11 december 1998 *tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsadviezen en veiligheidsattesten* (hierna de wet 'beroepsorgaan').
3. Het voorontwerp nr. 2 beoogt meer bepaald de volgende wetten te wijzigen: de wet van 5 augustus 1992 *op het politieambt* (hierna WPA) en de wet van 18 maart 2014 *betreffende het politionele informatiebeheer en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van strafvordering* (hierna de wet van 18 maart 2014).
4. Volgens de aanvrager tracht dit voorontwerp nr. 2, enerzijds, een antwoord te bieden op een aantal gerechtvaardigde noden van de geïntegreerde politie van uiteenlopende aard (strategisch, operationeel, statutair, juridisch-technisch...) en, anderzijds, uitvoering te geven aan bepaalde onderdelen van het regeerakkoord van 9 oktober 2014¹.
5. De aanvrager verzoekt de Commissie om advies over de bepalingen van het voorontwerp nr. 2 met betrekking tot die aangelegenheden die de persoonlijke levenssfeer aanbelangen, meer bepaald de artikelen 10, 15, 17, 19, 20, 93.
6. De Commissie is evenwel van oordeel dat artikelen 3 en 4 van het voorontwerp 1 en 18 en 46 van het voorontwerp nr. 2 eveneens een weerslag hebben op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en derhalve moeten worden besproken.

B. ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

- I. Analyse van artikelen 3 en 4 van het voorontwerp nr. 1 en 46 van het voorontwerp nr. 2 - wijzigingen aan artikelen 5 §3, 1^e lid en 9, 3^e lid van de wet 'beroepsorgaan'**

¹ http://www.premier.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_regeerakkoord.pdf

1. De wijzigingen

7. Artikel 4 van het voorontwerp nr. 1 wijzigt artikel 9 van de wet 'beroepsorgaan' die met name gaat over de mededeling van de beslissing van het beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsadviezen en veiligheidsattesten.
8. Dit artikel 9 bepaalt in het derde lid dat de kennisgeving aan de eiser (in beroep) geen enkele inlichting mag bevatten waarvan de mededeling schade zou kunnen toebrengen aan fundamentele belangen die daarin worden opgesomd.
9. De voorgenomen wijziging wil aan die lijst een belang toevoegen, met name het geheim van een lopend vooronderzoek (opsporings- of gerechtelijk onderzoek).
10. In de artikelsgewijze bespreking bij dit artikel vermeldt de aanvrager enkel dat het de bedoeling is om tijdelijk het geheim van het lopende opsporings- of gerechtelijk onderzoek te beschermen.

2. Onderzoek van de wijzigingen

11. De voorzitter van de Commissie maakt naast de voorzitters van het Comité P en Comité I (tevens voorzitter van dit orgaan) deel uit van dit beroepsorgaan. Het feit dat de aanvrager het geheim van een strafrechtelijk vooronderzoek wenst te beschermen en de mogelijkheid wenst te voorzien voor het beroepsorgaan om sommige inlichtingen uit het onderzoeksdossier niet ter inzage te geven omwille van voormeld geheim is op zich uiteraard verantwoord. Problematischer is evenwel dat deze vraag enkel kan uitgaan van de politie – of inlichtingendienst en niet van de gerechtelijke overheid die het gezag en de leiding heeft over het vooronderzoek (hetzij het openbaar ministerie, hetzij de onderzoeksrechter) wat strijdig is met het wezenskenmerk van het Belgisch strafprocesrecht (cf. artikel 3 van het voorontwerp nr. 1 die het artikel 5 §3, 1^e lid van de wet 'beroepsorgaan' beoogt te wijzigen).
12. De in artikel 4 van het voorontwerp nr. 1 voorgenomen wijziging (cf. ontworpen artikel 9, 3^e lid van de wet 'beroepsorgaan') is voor het beroepsorgaan in de praktijk bovendien problematisch om meerdere redenen:
 - a) In de meerderheid van de gevallen weet het beroepsorgaan eenvoudigweg niet of een bepaald vooronderzoek nog lopende is. Bij de veiligheidsadviezen en -attesten bestaat het dossier veelal uit niet meer dan een print uit de ANG met daarin een opsomming van

alle processen-verbaal. Soms, maar zeer dikwijl niet, worden daar kopieën van PV's aan toegevoegd, maar het is voor het beroepsorgaan in de overgrote meerderheid van de gevallen onmogelijk en overigens dikwijls problematisch te weten of een onderzoek al dan niet nog loopt. Ook de politie weet dat trouwens niet altijd en ter zitting gebeurt het veelvuldig dat de leden van de politie niet kunnen meedelen aan het beroepsorgaan wat de stand van een onderzoek is. Het beroepsorgaan heeft in de overgrote meerderheid van de gevallen dus geen kennis van de stand van een vooronderzoek, noch van de eindbeslissing van het parket. Dat is ook zo in dossiers met betrekking tot veiligheidsmachtigingen.

- b) In haar beslissing maakt het beroepsorgaan noodgedwongen melding van het bestaan van de in het dossier vermelde PV's en maakt het dus potentieel steeds een inbreuk op het geheim van het onderzoek. Ook hier weer moet herhaald dat het beroepsorgaan nooit wordt ingelicht van de juiste stand van het onderzoek. Inlichtingen zoals een seponering, de reden van seponering, een buitenvervolginstelling, de reden van een buitenvervolginstelling, een vrijspraak, enz ... zijn voor het beroepsorgaan meestal niet gekend.
- c) Het is bovendien sowieso zeer moeilijk tot zelfs onmogelijk voor het beroepsorgaan te weten welke inlichting al dan niet schade zou kunnen toebrengen aan het geheim van het vooronderzoek. Enkel de leidende onderzoeksmagistraat (parketmagistraat of onderzoeksrechter) kan dat oordeel met kennis van zaken vellen of desgevallend de politiedienst die het onderzoek in concreto doet. In de meeste dossiers blijkt er overigens ook helemaal geen vraag van de gerechtelijke overheden in die zin te zijn. Hoe dan ook is het belangrijk dat de betrokkene die een negatieve beslissing ontving en die bij het beroepsorgaan in beroep komt een minimum aan informatie wordt gegeven waarom het beroepsorgaan een negatieve beslissing bevestigt.

- 13. Het lijkt dan ook meer realistisch om in een bepaling te voorzien waarbij het beroepsorgaan, op vraag van de gerechtelijke overheden of de politie, rekening kan houden met het geheim van het onderzoek, waarbij het aan die gerechtelijk overheden of de politie toekomt in concreto aan te geven welke elementen niet kunnen onthuld worden.

II. Analyse van artikel 10 van het voorontwerp nr. 2 - wijzigingen aan het artikel 26 van de WPA

1. De wijzigingen

- 14. Artikel 26 van de WPA regelt het betreden van publieke plaatsen door politieambtenaren.

15. Dit artikel bepaalt:

"De politieambtenaren kunnen steeds de voor het publiek toegankelijke plaatsen alsook de verlaten onroerende goederen betreden teneinde toe te zien op de handhaving van de openbare orde en de naleving van de politiewetten en -verordeningen. Zij kunnen steeds diezelfde plaatsen betreden teneinde opdrachten van gerechtelijke politie uit te voeren.(...)"

16. Artikel 10 van het voorontwerp nr. 2 beoogt tussen lid 1 en 2 een nieuw lid toe te voegen:

"Voor de toepassing van deze wet worden de –voor het publiek toegankelijke plaatsen op het internet of op andere elektronische communicatienetwerken, ongeacht of er voor het nemen van de toegang daartoe bepaalde vormelijke toegangsformaliteiten moeten worden ondernomen, gelijkgesteld met publiek toegankelijke plaatsen. De politieambtenaren mogen deze plaatsen bezoeken, bestuderen en er kopieën van nemen."

17. Het commentaar bij dit artikel motiveert de toevoeging van dit lid als volgt:

"Dit ontwerpartikel strekt ertoe zich aan te passen aan de technologische en maatschappelijke evoluties door expliciet het begrip 'Voor het publiek toegankelijke plaats' uit te breiden naar het internet (websites, blogs, fora, sociale media, ...) waar informatie publiekelijk -wordt uitgewisseld. Het louter uitvoeren van vormelijke toegangsformaliteiten (registratie, kredietkaartverificatie, ingeven van een secure code, ...) sluit het publiek karakter ervan niet noodzakelijk uit. Om de ..toekomstige technische evoluties te dekken in huidige wetgeving werd ervoor geopteerd om ook "of op andere elektronische netwerken" toe te voegen gezien het niet ondenkbaar is dat andere netwerken dan het internet zouden ontwikkeld worden. Rekening houdend met het groeiend gebruik van internet voor strafbare of criminele doelen, is een wettelijke basis onontbeerlijk teneinde de politiediensten de mogelijkheid te bieden om in die plaatsen hun taken van detectie en opsporing onder meer in het kader van radicalisme, seksuele uitbuiting private prostitutie) kinderpornografie), aanbod van verdovende middelen, oplichting, wapenhandel uit te voeren, maar eveneens deze in het kader van hun opdrachten van bestuurlijke politie".

2. Onderzoek van de wijzigingen

18. De Commissie merkt op dat het voorontwerp nr. 2 enerzijds tracht te rechtvaardigen dat de politiediensten toegang hebben tot zogenaamde semipublieke internetbronnen en anderzijds de regels vaststelt voor het verwerken van de daarop gevonden informatie en persoonsgegevens.

19. Sommige auteurs zijn van mening dat artikel 26 van de WPA in zijn huidige vorm de politiediensten toelaat om niet alleen de publieke bronnen te raadplegen maar ook de

bronnen die voor het publiek toegankelijk zijn na registratie, namelijk de semipublieke ruimtes die moeten worden beschouwd als voor het publiek toegankelijke plaatsen².

20. Dit gezegd zijnde, erkent het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het bestaan van een interactiezone tussen het individu en de andere die, ook in een publieke context, kan behoren tot de "persoonlijke levenssfeer"³. Datgene wat een individu redelijkerwijze mag verwachten aangaande de eerbiediging van zijn privacy, is doorslaggevend. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof moet een door de wet toegelaten inbreuk op het recht op privacy door de overheden, voorzienbaar zijn. Zo zien bepaalde andere auteurs een inbreuk op de privacy wanneer de informatie bijvoorbeeld geraadpleegd kan worden op sociale media na registratie: de burgers verwachten minder snel dat de informatie van deze bronnen door de politie zal worden verzameld en er kan ook sprake zijn van een vorm van misleiding wanneer de politie een "burgerprofiel" aanmaakt om te kunnen deelnemen aan sociale media of webfora.⁴
21. Daarom is de Commissie van mening dat het ontworpen artikel 26, 2^e lid van de WPA moet worden aangepast indien de wetgever wenst dat de politieambtenaren de mogelijkheid moeten hebben om virtuele ruimtes te bezoeken die voor het publiek toegankelijk is na registratie en als het ware aan internetsurveillance of internetpatrouille te doen.
22. De Commissie merkt op dat de Franse versie van de tekst ongelukkig geformuleerd is omdat er sprake is van "*lieux de connexion à Internet ou à d'autres réseaux de communication électronique*" terwijl de Nederlandse versie een meer gepaste formulering handhaaft: "*plaatsen op het internet of op andere elektronische communicatienetwerken*". Websites, blogs, fora en sociale netwerken waarop het voorontwerp nr. 2 doelt, zijn geen plaatsen waarop men zich met het internet verbindt (als het gaat over voor publiek toegankelijke plaatsen, denken we eerder aan een cybercafé,...), maar zijn plaatsen op het internet.
23. Over het nemen van de toegang "*(ongeacht of) er bepaalde vormelijke toegangsformaliteiten moeten worden ondernomen*", vestigt de Commissie de aandacht

² V.J. Kerkhofs en PH. Van Linthout, Cybercrime, Politeia, 2013, en Ch. Conings en Ph. Van Linthout, "Sociale media – Een nieuwe uitdaging voor politie en justitie", Panopticon 2012, vol. 33.

³ http://www.coe.int/t/dqj/hr-natimlement/Source/documentation/hb11_privatelifr.pdf, blz. 23 en volgende en de vermelde referenties.

⁴ J.J. Oerlemans en B.J. Koops, « Surveilleren en opsporen in een internetomgeving », Justitiële verkenningen 2012, jrg. 38, nr. 5, pp. 38 ev., http://oerlemansblog weblog.leidenuniv.nl/files/2012/09/Surveilleren_en_opsporen_in_een_internetomgeving_-_J.J._Oerlemans_en_B.J._Koops.pdf.

erop dat het vervullen van die formaliteiten er niet toe mag leiden dat de politieambtenaren zelf strafbare feiten plegen, zoals bijvoorbeeld het openlijk aannemen van een valse naam⁵.

24. Als de politieambtenaren willen opereren onder een pseudoniem, fictief e-mailadres of een fictief profiel, herinnert de Commissie eraan, dat zulks niet kan als het de bedoeling is om hiermee sneller vooruit te gaan of resultaat te boeken dan met de bijzondere opsporingsmethodes zoals geregeld in het Wetboek van Strafvordering. Deze laatste methodes beschermen immers de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers door de inbreuken op hun privacy in te perken en staan onder een strikte controle van de magistratuur.
25. De Commissie kan er zich in vinden dat politieambtenaren voor de toegang en raadpleging van semipublieke bronnen op internet opereren onder een anonieme denkmantel voor zover hun registratie zuiver formeel is en de fictieve identiteit noch ongeloofwaardig noch provocerend is⁶. In die zin dient de wijziging van artikel 26, 2^e lid van de WPA voorzien in artikel 10 van het voortwerp nr. 2 naar het oordeel van de commissie verfijnd te worden (zie het voorstel onder randnummer 33 van het huidige advies).
26. De woorden "*of op andere elektronische communicatienetwerken*" zijn voor de Commissie volstrekt onduidelijk en de toelichting heldert dat niet echt op. Er wordt enkel gesteld dat het niet uitgesloten is dat toekomstige technologische evoluties "andere netwerken" dan het internet met zich zouden brengen. Die uitleg overtuigt niet en de commissie kan zich niet in concreto voorstellen wat men eigenlijk bedoelt. Ze vraagt dan ook deze bewoordingen te schrappen.
27. De Commissie verzoekt de aanvrager eveneens te preciseren dat de toegangsvoorwaarden "zuiver" formeel moeten zijn, namelijk zonder dat de juistheid van de gegevens wordt gecontroleerd en dat eender wie toegang kan krijgen.
28. Het voorontwerp nr. 2 bepaalt verder dat de politieambtenaren gemachtigd zijn om deze plaatsen te bezoeken, bestuderen en er kopieën kunnen van nemen. Ook hier moet er voor de commissie een amendering op de tekst komen die de grenzen van het autonoom optreden van de politie beter aflijnt en vermijdt dat het surveilleren of patrouilleren van en op het internet, wat de bedoeling is van deze wetswijziging, en wat voor de commissie op zich een legitieme doelstelling is, zou afglijden naar observaties of infiltraties, zonder dat de

⁵ Los van de bijzondere opsporingsmethodes.

⁶ V. J. Kerkhofs et P. Van Linthout, « Cybercriminaliteit doorgelicht », T. Strafr. 2010/4, blz.. 180 e.v., https://www.bccentre.be/download/b-centre_other/B-CCENTRE%20Cybercriminaliteit%20doorgelicht.pdf.

waarborgen van de hele wetgeving op de bijzondere opsporingsmethoden en het wetboek van strafvordering van toepassing zouden zijn (cf. zie randnummer 33)

29. De Commissie stelt vast dat er derhalve sprake is van verwerkingen van informatie en persoonsgegevens als bedoeld in de artikelen 44/1 en volgende van de WPA.
30. Derhalve verzoekt zij de aanvrager om er minstens in de memorie van toelichting uitdrukkelijk naar te verwijzen dat deze plaatsen moeten worden bestudeerd overeenkomstig de artikelen 44/1 en volgende van de WPA en dientengevolge ook van de WVP aangezien duidelijk wordt vermeld (artikel 44/3) dat de politiediensten de WVP moeten toepassen op hun verwerkingen van persoonsgegevens.
31. De Commissie vestigt bovendien de aandacht van de aanvrager op de toepasbaarheid van de beschermende bepalingen inzake de fundamentele rechten en vrijheden betreffende opsporingen of afluisteren op het internet. Het is inderdaad zo dat vooral op de sociale netwerken en in functie van de omstandigheden, de gebruikers er zich mogelijks mogen aan verwachten dat hun communicaties relatief privé zijn. Des te meer daar het begrip "*communicatie tijdens de overbrenging ervan*" - dat wordt gebruikt in artikel 90ter van het Wetboek van Strafvordering - in de virtuele wereld moeilijk af te bakenen is.
32. Nogmaals, de bepalingen inzake de bijzondere opsporingsmethodes kunnen worden toegepast. Er kan bij dit patrouilleren van en op het internet zeer snel sprake zijn van systematische observatie in een internetomgeving of van infiltratie wanneer er contacten worden gelegd (met "targets") op virtuele netwerken. Dit zijn de grenzen die niet kunnen overschreven worden wanneer men de politiediensten toepassing laat maken van het ontworpen artikel 26 WPA.
33. Gelet op deze elementen, verzoekt zij de aanvrager het ontworpen nieuw 2^e lid van artikel 26 Wet Politieambt als volgt aan te passen: "*Voor de toepassing van deze wet worden de voor het publiek toegankelijke plaatsen op het Internet, ongeacht of er voor het nemen van de toegang daartoe bepaalde zuiver vormelijke toegangsformaliteiten moeten worden ondernomen, gelijkgesteld met publiek toegankelijke plaatsen. De politieambtenaren mogen deze plaatsen bezoeken, bestuderen en er kopieën van maken. Zij mogen evenwel geen geloofwaardige fictieve identiteit aannemen noch fictieve documenten aanwenden en niet in enige persoonlijke interactie treden met een persoon*".
34. Tot slot verzoekt de commissie om in de memorie van toelichting duidelijk te vermelden dat deze uitbreiding van het begrip "voor het publiek toegankelijke plaatsen" in artikel 26 WPA

en de onderzoeksmogelijkheden die daarmee samengaan, moeten worden uitgeoefend, onverminderd de toepassing van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering inzake de bijzondere opsporingsmethodes en de opsporingen en af luisterpraktijken op het internet.

III. Analyse van artikel 15 van het voorontwerp nr. 2 – wijzigingen aan artikel 34 WPA

1. De wijzigingen

35. Artikel 35 van de WPA regelt de beeldopnames en de relaties met de pers.

36. Dit artikel bepaalt momenteel:

“De politieambtenaren mogen aangehouden, gevangen of opgehouden personen, buiten noodzaak, niet aan publieke nieuwsgierigheid blootstellen.

Zij mogen deze personen zonder hun instemming niet onderwerpen of laten onderwerpen aan vragen van journalisten of derden die vreemd zijn aan de zaak, noch van hen beeldopnames maken of laten maken behalve die welke bestemd zijn voor hun identificatie of voor andere door de bevoegde gerechtelijke instantie vastgestelde doeleinden.

Behalve om hun verwanten te verwittigen, mogen zij de identiteit van de betrokken personen niet bekend maken zonder daartoe de instemming van de bevoegde gerechtelijke instantie te hebben gekregen”.

37. Artikel 15 van het voorontwerp nr. 2 beoogt het 2^{de} lid van dit artikel te vervangen als volgt:

“Zij mogen deze personen zonder hun instemming niet onderwerpen of laten onderwerpen aan vragen of beeldopnames gemaakt door journalisten of derden die vreemd zijn aan hun zaak”.

38. In zijn commentaar bij dit artikel redeneert de aanvrager:

“De voorgestelde wijziging strekt tot de verduidelijking van de toepassings sfeer van artikel 35, namelijk de afscherming van aangehouden, gevangen of opgehouden personen van de publieke nieuwsgierigheid en de pers. De in het huidige artikel 35 vermelde beeldopnames die bestemd zijn voor hun identificatie of voor andere door de gerechtelijke overheid vastgestelde doeleinden vallen onder het toepassingsgebied van de” artikelen 44/1 en volgende van de wet op het politieambt en horen dus niet meer thuis in deze bepaling”.

2. Onderzoek van de wijzigingen

39. Beeldopnames voor identificatiedoeleinden zijn een verwerking van persoonsgegevens.

40. De Commissie erkent net zoals de aanvrager dat dergelijke verwerkingen door de politiediensten door de nieuwe artikelen 44/1 en volgende van de WPA omkaderd zijn en overeenkomstig de WVP (artikel 44/3 WPA)⁷ moeten worden verricht.
41. De Commissie noteert dat deze beeldopnames kaderen binnen de gerechtelijke identificatietriптиек⁸ dat het voorwerp uitmaakt van de fiches B 03, B 04, en B 05, gevoegd bij de gemeenschappelijke richtlijn MFO-3 van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken *betreffende het informatiebeheer inzake gerechtelijke en bestuurlijke politie*. (B.S. van 18 juni 2002) maar waarvan de inhoud vertrouwelijk is.
42. De Omzendbrief nr. 20/2010 van het College van Procureurs-generaal van 4 oktober 2010 (herzien op 19 oktober 2012) maakte niettemin de algemene voorwaarde openbaar van deze verschillende verwerkingen door de politiediensten. Deze richtlijn bepaalt dat de uitvoering van de gerechtelijke identificatietriптиек verplicht is als de betrokken persoon ouder is dan 14 jaar en die persoon ofwel de vrijheid is ontnomen (vanaf het ogenblik de betrokken persoon ten behoeve van het onderzoek niet langer vrij is te gaan en te staan waar hij wil), ofwel ter beschikking is gesteld van de gerechtelijke overheid of de Dienst Vreemdelingenzaken of ingevolge een rechterlijk bevel of beslissing⁹ in een penitentiaire instelling werd opgesloten.
43. Gelet op deze elementen is de Commissie van mening dat de doorgevoerde verandering in de lijn ligt van het nieuwe, wettelijke kader voor het politionele informatiebeheer.

IV. Analyse van artikel 17 van het voorontwerp nr. 2 – wijzigingen aan het artikel 41 §1 van de WPA

1. De wijzigingen

44. Artikel 41, §1 van de WPA regelt de identificatie van de politieambtenaren en politieagenten.

⁷ Die artikelen werden gewijzigd bij wet van 18 maart 2014 betreffende het politionele informatiebeheer en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van Strafvordering, waarover de Commissie een advies uitbracht, nr. 47/2013 van 2 oktober 2012.
http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_47_2013.pdf

⁸ Bestaat uit het nemen van foto's, digitale vingerafdrukken en handpalmen, en het opmaken van een individuele beschrijving.

⁹ Raadpleegbaar op <http://www.om-mp.be/>.

45. Dit artikel werd vervangen door artikel 2 van de wet van 4 april 2014 *tot wijziging van artikel van artikel 41 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, met het oog op het waarborgen van de identificatie van de politieambtenaren en de betere bescherming van hun persoonlijke levenssfeer* en treedt in werking op een datum die krachtens artikel 3 door de Koning zal worden vastgesteld.

46. De Commissie merkt op dat zij niet officieel werd geraadpleegd toen dit artikel werd gewijzigd¹⁰.

47. Artikel 41, §1 van de WPA zoals het werd gewijzigd, bepaalt:

Alle politieambtenaren en politieagenten in functie dienen in alle omstandigheden te kunnen worden geïdentificeerd.

Politieambtenaren en politieagenten in uniform moeten een naamplaatje dragen dat op zichtbare en leesbare wijze is aangebracht op een welbepaalde plaats van hun uniform. Voor bepaalde interventies kunnen de korpschef, de commissaris-generaal, de directeur-generaal of hun afgevaardigde evenwel beslissen het naamplaatje te vervangen door een interventienummer.

(...)

Het interventienummer waarvan sprake is in deze wet, is een nummer van maximum vier cijfers, voorafgegaan door een code van de politiezone voor de lokale politie en door een code van de dienst voor de federale politie.

(...)".

48. Artikel 17 van het voorontwerp nr. 2 vervangt het laatst lid hierboven (7^{de} lid) door deze bepaling:

"Het in het derde lid bedoelde interventienummer bestaat uit vijf cijfers die afgeleid zijn van het identificatienummer van de politieambtenaar of de agent van politie".

49. De motivering ter ondersteuning van de vervanging van het 7^{de} lid van artikel 41, §1 van de wet van 14 april 2014, wordt als volgt omschreven in de artikelsgewijze bespreking:

"De wijziging die de wet van 4 april 2014 aan artikel 41 van de wet op het politieambt heeft aangebracht, beoogde de noodzaak om de personeelsleden van het operationele kader te kunnen identificeren, te verenigen met de bescherming van die personeelsleden tegen mogelijk wraakacties.

Dienvolgens werd voorzien dat het naamplaatje van een personeelslid bij bepaalde interventies kan worden vervangen door een interventienummer. Dit interventienummer zou

¹⁰ Het Secretariaat van de Commissie werd daarentegen geraadpleegd in het kader van vragen om inlichtingen over deze problematiek.

bestaan uit een code tot aanduiding van de politiedienst waarbinnen het personeelslid tewerkgesteld is, gevolgd door een nummer van maximum vier cijfers.

Dit houdt evenwel in dat het interventienummer moest worden aangepast telkens het personeelslid binnen een andere politiedienst wordt tewerkgesteld.

Om redenen van administratieve vereenvoudiging wordt thans voorzien dat het interventienummer afgeleid wordt van het identificatienummer van het betrokken personeelslid. Aldus behoudt een personeelslid van het operationele kader gedurende zijn gehele loopbaan bij de geïntegreerde politie hetzelfde interventienummer”.

2. Analyse van de wijzigingen

50. Omdat de politieambtenaar beschikt over een handhavings- en injunctiebevoegdheid, is het gerechtvaardigd en noodzakelijk dat de burger de politieambtenaar die zich tot hem richt, moet kunnen identificeren, vooral indien hij de tegen hem gerichte handelingen van deze politieambtenaar betwist.
51. De Commissie erkent niettemin dat sommige politieambtenaren in bepaalde situaties anoniem moeten kunnen blijven.
52. Hoewel het interventienummer een minder gebruiksvriendelijke identificatieoptie is voor de burger die met de politiediensten van doen heeft, kan met die methode doeltreffender het gerechtvaardigd, nagestreefde doeleinde worden bereikt, meer bepaald de identificatie van de interveniërende politieambtenaar en tezelfdertijd een extra bescherming van zijn privacy.
53. De Commissie neemt nota van de wil van de aanvrager om de samenstelling te vereenvoudigen van het unieke interventienummer van ieder personeelslid van het operationeel kader van de politiediensten.

V. Analyse van artikel 18 van het voorontwerp nr. 2

1. De wijzigingen

54. De bedoeling van deze bepaling is het creëren van juridische zekerheid over een aantal dwangbevoegdheden die politieambtenaren in de praktijk nu reeds toepassen bij het ten uitvoer leggen van bepaalde gerechtelijke bevelen zoals een bevel tot huiszoeking of een bevel tot gevangenneming. De commissie weet dat er discussie bestaat in de rechtsleer, bij politiediensten en gerechtelijke overheden nopens de juridische mogelijkheden om identiteitscontroles, fouilleringen en tijdelijk ophoudingen te doen van personen die

betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van deze bevelen. Ze weet ook dat vooral de politiediensten vragende partij zijn voor meer duidelijkheid ter zake. Het ontworpen nieuw 3^e en 4^e lid van artikel 44 WPA geeft derhalve een wettelijke basis aan voormelde dwangbevoegheden.

2. Analyse van de wijziging

55. De commissie kan zich vinden in de ontwerpbepalingen met dien verstande evenwel dat er een tijdslimiet zou moeten bepaald worden in het ontworpen 4^e lid bij de "ophoudingsbevoegdheid" die werd voorzien. Het feit dat politieambtenaren de aanwezige personen kunnen verzamelen in een bepaalde plaats en onder hun toezicht houden is in wezen immers een vrijheidsberoving. Het gaat dan bovendien zelfs niet alleen om de personen die geïdende worden in bijvoorbeeld een huiszoekingsmandaat (de verdachte m.a.w.), maar ook toevallige derden die in de woning aanwezig zijn (een vriend, een familielid, een toevallige bezoeker, enz ...). De commissie vraagt dan ook dat zou worden gepreciseerd dat deze ophouding niet langer kan duren dan noodzakelijk voor de goede uitvoering van het bedoelde bevel met een maximum termijn van bijvoorbeeld 6 uur (bij de voertuigzoeking van artikel 29, 3^e lid van de WPA is de maximum termijn 1 uur; bij de identiteitscontrole van artikel 34 §4 is de maximum termijn van ophouding 12 uur).

56. Het woord "beslissingen" wordt tot slot beter vervangen door het woord "bevelen" zoals nu reeds voorzien in artikel 44, 2^e lid WPA.

VI. Analyse van artikel 19 van het voorontwerp nr. 2 - wijzigingen aan artikel 44/11/9, §1 van de WPA

1. De wijzigingen

57. Artikel 44/11/9, 1^{ste} lid van de WPA zoals ingevoerd door de wet van 18 maart 2014, bepaalt:

"Om hen toe te laten hun wettelijke opdrachten uit te oefenen, kunnen de persoonsgegevens en de informatie, volgens de bij richtlijnen van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, elk binnen het kader van zijn bevoegdheden, bepaalde nadere regels ook meegedeeld worden aan de volgende organen en diensten:

(...)

4° de onderzoeks- en opsporingsdiensten van de Algemene Administratie der douane en accijnzen".

58. Artikel 19 van het voorontwerp nr. 2 brengt in dit artikel van de WPA de volgende wijzigingen aan:

"In artikel 44/11/9, § 1, 4^e van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 18 maart 2014, worden de woorden "de onderzoeks- en opsporingsdiensten van" opgeheven".

59. Om die verandering te ondersteunen, verstrekt de aanvrager in de artikelsgewijze bespreking de hiernavolgende uitleg:

"De efficiëntie en de doeltreffendheid van de uitvoering van de opdrachten die respectievelijk zijn toegewezen aan politiediensten en de diensten van de Algemene administratie der Douane en Accijnzen vereisen dat deze diensten beschikken over toereikende en ter zake dienende gegevens.

De huidige wetgeving laat de politiediensten enkel toe om de operationele gegevens en informatie aan de onderzoeks- en opsporingsdiensten -van de Algemene administratie der Douane en Accijnzen mee te delen. De beperking waardoor informatie slechts aan die specifieke diensten van de Algemene administratie der Douane en Accijnzen mag worden overgezonden, veroorzaakt operationele moeilijkheden

- *het meedelen van gegevens en informatie aan andere diensten kan operationeel noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld het midden van gegevens van een door het gerecht gezochte persoon of van gegevens over de gevaarlijkheid van een persoon aan een controledienst van de douane op het terrein);*
- *de onderzoeks- en opsporingsdiensten van de Algemene administratie der Douane en Accijnzen zijn niet gemachtigd om de van de politie ontvangen informatie over te maken aan andere douanediensten.*

Die beperking is bovendien niet coherent-aangezien de thans geldende bepaling (artikel 44/11/9, § 1 van de wet op het politieambt) niet dezelfde beperking voorziet ten opzichte van de andere partners van de strafketen waaraan operationele politionele gegevens en informatie mogen worden meegedeeld. Ter zake wordt immers telkens verwezen naar de instelling in het algemeen en niet naar een bepaalde dienst".

2. Analyse van de wijzigingen

60. De Commissie neemt kennis van de uitleg van de aanvrager over de vermeende relevantie van een uitbreiding van de toegang, via mededeling of mogelijks via rechtstreekse bevraging¹¹, tot de gegevens van de ANG tot alle diensten van de Algemene administratie voor Douane en Accijnzen in plaats van enkel de onderzoeks- en opsporingsdiensten.

¹¹ Artikel 44/11/12 van de WPA dat bepaalt dat de Koning de modaliteiten bepaalt voor de rechtstreekse bevraging van de ANG voor de overheden bedoeld in artikel 44/11/9 van de WPA, in het kader van de uitvoering van hun wettelijke opdrachten.

61. Zij herinnert eraan dat de toevoeging van de Onderzoeks- en Opsporingsdiensten van de Algemene administratie Douane en Accijnzen aan de lijst van nationale autoriteiten die toegang hebben tot de ANG, werd ingevoerd bij wet van 18 maart 2014¹². De Commissie had geen opmerkingen in haar advies over het voorontwerp dat heeft geleid tot de aanneming van die wet¹³ ingevolge de motivering ad hoc die werd verstrekt en opgenomen in de Memorie van Toelichting van het voorontwerp dat stelde dat¹⁴:

“Wat de mededeling van de gegevens aan de douane en accijnzen betreft, werd er beslist om zich te beperken tot de onderzoeks- en opsporingsdienst van de Algemene Administratie der douane en accijnzen. Deze dienst voert talrijke opdrachten uit zowel in het kader van de opsporing van namaakgoederen, de illegale handel of import, als in het kader van de opsporing van de handelaars of de tussenpersonen, hetgeen de blootlegging van de distributiecircuits of de netwerken noodzaakt door zich hiervoor te baseren op de door een verdachte of een getuige verstrekte informatie. Hun mededeling zal de opsporing van deze netwerken en vertakkingen optimaliseren en zodoende bijdragen tot de uitvoering van de gerechtelijke taken van de onderzoeks- en opsporingsdienst van de Administratie der douane en accijnzen. De van de politie ontvangen gegevens (of deze die rechtstreeks van de A.N.G. komen, cf. artikel 34 van het wetsontwerp) zullen niet gebruikt mogen worden voor doeleinden van belastingheffing”.

62. De Commissie herinnert aan de toegangsmogelijkheden tot de ANG die werden voorzien voor de actoren van de straf- en veiligheidsketen. Gelet op de verschillende opdrachten die aan de Algemene administratie der Douane en Accijnzen werd toebedeeld, is het onaanvaardbaar te beschouwen dat alle diensten van die keten deel (zouden) uitmaken.

63. De aanvrager rechtvaardigt de toegang van de gehele Administratie der Douane en Accijnzen met het feit dat de onderzoeks- en opsporingsdiensten van die administratie niet de gewoonte hebben of niet gemachtigd zouden zijn om de informatie die zij van de politie hebben ontvangen, door te geven aan de andere douanediensten. Die ene bewering die niet voldoende is toegelicht, kan niet rechtvaardigen dat de toegang wordt uitgebreid tot diensten waarvan de opdrachten niet rechtstreeks of helemaal niet kaderen binnen de straf- en veiligheidsketen. De commissie wijst erop dat door deze wijziging de gegevens en informatie uit de ANG de basis zouden kunnen vormen voor louter taxatiedoeleinden en het vaststellen van douane – en accijsrechten. Dit afwenden van zijn doel van de ANG kan niet aanvaard noch verantwoord worden.

¹² Het vroegere artikel 44/1, 3^{de} lid van de WPA voorzag niet in die mogelijkheid.

¹³ Advies nr. 47/2013 van 2 oktober 2013, http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_47_2013.pdf

¹⁴ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/3105/53K3105001.pdf>, blz. 57

64. Wanneer, zoals de artikelsgewijze bespreking als enig voorbeeld geeft, informatie over een gevaarlijk persoon via de ANG bekend wordt aan de onderzoeks- en opsporingsdiensten van douane ziet de commissie niet in welk beletsel er zou bestaan om dat punctuele gegeven mee te delen aan een controledienst van douane, voor zover er redenen zijn om aan te nemen dat het noodzakelijk is die informatie door te geven voor de veiligheid van die personeelsleden. Hoe dan ook is de opdracht van de diensten van douane niet de persoonscontrole maar wel de goederencontrole.
65. Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat het uitbreiden van de mogelijkheid voor een rechtstreekse bevraging tot de hele algemene Administratie der Douane en Accijnzen niet gerechtvaardigd is en ze verzoekt de aanvrager om die voorgenomen wijziging uit artikel 44/11/9, §1 van de WPA te halen.

VII. Analyse van artikel 20 van het voorontwerp nr. 2 – wijzigingen aan artikel 44/11/12, §2 van de WPA

1. De wijzigingen

66. Artikel 44/11/12, §2 van de WPA zoals ingevoegd door de wet van 18 maart 2014, bepaalt vandaag dat een koninklijk besluit de modaliteiten vaststelt voor een rechtstreekse toegang of bevraging van de ANG voor de Belgische autoriteiten van de straf- en veiligheidsketen, en dit naargelang het soort toegang dat hen kan worden toegekend.
67. Het bepaalt de minimum inhoud van die modaliteiten, die met name betrekking heeft op de behoefte om te kennen, de categorieën personeelsleden die over een toegang beschikken, de betrokken geautomatiseerde verwerkingen, de verplichte naleving van het beroepsgeheim, de minimum beveiligingsmaatregelen en de verplichting om eerst een opleiding te volgen.
68. Het voorontwerp nr. 2 wenst daaraan een nieuwe modaliteit toe te voegen, namelijk "*de evaluatie van de betrouwbaarheid en de moraliteit van de personeelsleden (die toegang hebben)*";
69. De aanvrager motiveert die toevoeging in zijn artikelsgewijze bespreking bij het voorontwerp nr. 2 als volgt:
"Alvorens de rechtstreekse bevraging van of de rechtstreekse toegang tot de A.N.G. toe te kennen, is het nodig de moraliteit te controleren van de personen die op die manier een

toegang zullen hebben tot politionele en gerechtelijke, en dus gevoelige, gegevens. De controle van de moraliteit en van de betrouwbaarheid van een persoon kan gebeuren via de uitvoering van een veiligheidsverificatie bedoeld in artikel 22sexies van de wet van 11 december 1998 onder de voorwaarden bedoeld en volgens de nadere regels voorzien in artikel 22quinquies §§1 tot 3 van dezelfde wet".

2. Analyse van de wijzigingen

70. De Commissie herinnert aan haar advies nr. 44/2014 van 30 april 2014 over de koninklijke ontwerpbesluiten betreffende de rechtstreekse toegang van het Comité P, Comité I en het Controleorgaan tot de Algemene Nationale Gegevensbank van de Politie¹⁵. Er werd daarin niet gesproken over het feit dat het voor de personeelsleden van deze instanties noodzakelijk zou zijn om te beschikken over een veiligheidsmachtiging of het ondergaan van een veiligheidsverificatie. Deze koninklijke ontwerpbesluiten lijken vandaag niet te zijn aangenomen.
71. De Commissie laat opmerken dat de ANG geen informatie noch geclassificeerde gegevens mag bevatten als bedoeld in de wet van 11 november 1998 *betreffende* de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (hierna de wet 'veiligheidsmachtiging').
72. Dergelijke informatie of gegevens kunnen eventueel het voorwerp uitmaken van een verwerking door de politiediensten in het kader van een bijzondere gegevensbank, aangezien het onder uitzonderlijke omstandigheden noodzakelijk kan zijn persoonsgegevens of informatie waarvan het gebruik het fundamenteel belang van een Staat kan aantasten, te classificeren (artikel 44/11/3 §2 van de WPA).
73. De Commissie merkt ook op dat de bedoelde personen vooraleer hen toegang wordt verleend, niet kunnen onderworpen worden aan een veiligheidsverificatie als bedoeld in de wet 'veiligheidsmachtiging' tot de ANG. Volgens artikel 22quinquies van die wet immers, kan alleen een administratieve overheid beslissen dat voorafgaand een veiligheidsverificatie moet worden verricht voor de toelating tot de uitoefening van een bepaald beroep, functie, opdracht of mandaat, of voor de toelating tot de toegang tot bepaalde lokalen, gebouwen of terreinen, evenals voor het bezit van een bepaalde vergunning, licentie of toelating als die toegang omwille van een ongepast gebruikt het fundamenteel belang van de Staat kan

¹⁵ http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_44_2014.pdf

aantasten. De toegang tot de gegevensbank met niet-geclassificeerde gegevens beantwoordt niet aan de voorwaarden die vasthangen aan een dergelijke verificatie.

74. Derhalve is de Commissie van mening dat een veiligheidsonderzoek of veiligheidsverificatie in de zin van de Wet Classificaties en Veiligheidsmachtigingen van de wet van 11 december 1998 in het kader van een rechtstreekse toegang of onrechtstreekse bevraging van de ANG door de Belgische autoriteiten van de straf- en veiligheidsketen, de lege lata juridisch niet mogelijk is. De toevoeging onder punt g) van artikel 44/11/12 §2 WPA kan derhalve uitsluitend begrepen worden in de zin van de creatie van een nieuw soort sui generis moraliteitsonderzoek voorafgaand aan de openstelling van de ANG via hetzij een rechtstreekse bevraging, hetzij een rechtstreekse toegang, voor de derde diensten of overheden bedoeld in de artikelen 44/11/7, 44/11/8 en 44/11/9 WPA. De commissie wijst er wel op dat in dat geval, voor zover zij daadwerkelijk een rechtstreeks toegang/bevraging zullen krijgen tot de ANG, derhalve ook voor gerechtelijke en bestuurlijke overheden (magistraten, burgemeester, ...) , leden Comité P, leden Comité I, leden COC, leden OCAD, enz ... een onderzoek dient te gebeuren naar moraliteit en betrouwbaarheid.

VIII. Analyse van artikel 93 van het voorontwerp nr. 2 – wijzigingen aan artikel 57 van de wet van 18 maart 2014

1. De wijzigingen

75. Dit artikel stelt de inwerkingtreding uit met een jaar (tenzij een koninklijk besluit hieraan in tussentijd heeft verholpen) van de artikelen 44/9, 44/11/2, §2, 2^{de} en 3^{de} lid, 44/11/2, §§ 3 tot 6, en 44/5, §3, 9^o van de WPA en artikel 646 van het Wetboek van Strafvordering, bepalingen zoals ingevoegd bij wet van 18 maart 2014.

76. De aanvrager becommentarieert dit uitstel als volgt:

“De verhoogde budgettaire beperkingen die de federale politie raken, maken het haar onmogelijk om:

a) de initiële termijn van 2 jaar na te leven die voorzien was voor

1° het invoegen van een nieuwe entiteit in de Algemene Nationale Gegevensbank (de entiteit slachtoffer);

2° de uitwissing van de gegevens uit de basisgegevensbanken en de archivering van de gegevens van de A.N.G.;

b) de initiële termijn van 3 jaar na te leven die voorzien was voor de bijwerking van de gegevens van de A.N.G. op basis van de gegevens afkomstig van de gerechtelijke wereld”.

2. Analyse van de wijzigingen

77. De Commissie neemt er akte van dat de aanvrager omwille van budgettaire redenen de richtdatum wenst uit te stellen van de inwerkingtreding van de bepalingen die betrekking hebben op de archivering/uitwissing van gegevens van de ANG/lokale gegevensbanken, hun automatisering en de bijwerking van de gegevens in functie van de uitkomst van het gerechtelijk dossier.
78. Zij vestigt er evenwel de aandacht van de aanvrager op het feit dat dit uitstel de politiediensten niet vrijstelt van de beoordelingsverplichting waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking onderworpen is krachtens artikel 4, 1, 3^o van de WVP, met name de analyse van de relevantie van de gegevens en hun proportionaliteit gedurende de gehele bewaartermijn. Het is immers de verantwoordelijke voor de verwerking die nog voor de voorziene vervaldatum moet verifiëren of de verwerkte gegevens juist, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn uitgaande van de nagestreefde doeleinden.
79. Zij herinnert eraan dat in tussentijd de overgangsmaatregelen inzake de bewaring van de gegevens in de ANG van de Ministeriële omzendbrief GPI-75¹⁶ moeten worden toegepast.

OM DIE REDENEN,

Gelet op de opmerkingen in dit advies, geeft de Commissie:

- een **gunstig** advies voor de artikelen 3 van het voorontwerp nr. 1 en voor de artikelen 10, 15, 17, 18, 20 en 93 van het voorontwerp nr. 2 op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met haar opmerkingen onder de punten 22-34, 55-56, 71-74 en 78-79;
- een **ongunstig** advies voor artikel 4, van het voorontwerp nr. 1 en de artikelen 19 en 46 van het voorontwerp nr. 2.

Voor de Wnd. Administrateur, afw.

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere

Wnd. Afdelingshoofd ORM

¹⁶ Gemeenschappelijke richtlijn van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken betreffende de door de politiediensten na te leven procedureregels in het kader van de onrechtstreekse toegang tot de persoonsgegevens die zij in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijk politie verwerken in de algemene nationale gegevensbank (B.S. 15/10/2013), artikel 9. Deze procedureregels maken het voorwerp uit van een vertrouwelijke bijlage aan deze omzendbrief.