

COMMISSIE VOOR DE  
BESCHERMING VAN DE  
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

**ADVIES Nr 21 / 97 van 11 september 1997**  
-----

O. ref. : 10 / A / 97 / 026

**BETREFT :** Ontwerp betreffende bilaterale akkoorden inzake politiesamenwerking.  
-----

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, inzonderheid artikel 29;

Gelet op de adviesaanvraag van de Voorzitter van de Algemene Politie steundienst dd. 12 augustus 1997;

Gelet op het verslag van dhr. B. DE SCHUTTER;

Brengt op 11 september 1997 het volgende advies uit :

1. In het raam van de bestrijding van de georganiseerde internationale criminaliteit overweegt de overheid een reeks bilaterale akkoorden af te sluiten omtrent politiesamenwerking. Tijdens de besprekingen in de Senaatscommissie van Justitie van de ontwerptekst voor dergelijke overeenkomsten, (2 juli 1997), werd besloten om het advies van de CBPL te verzoeken, gezien een belangrijk deel van het ontwerp de verwerking van persoonsgegevens aanbelangt. Het verzoek tot advies werd op 12 augustus door de Voorzitter van de Algemene Politie Steun Dienst (APSD) aan de Commissie overgemaakt, samen met de ontwerpovereenkomst.

## **I. VOORWERP VAN DE ONTWERPOVEREENKOMST**

---

2. Als uitgangspunt geldt dat de georganiseerde internationale criminaliteit, en in het bijzonder de grensoverschrijdende mensenhandel, de illegale migratie en de handel in verdovende middelen, een zware bedreiging uitmaakt voor de Staat, diens institutionele werking, de openbare orde en gezondheid. Vaststellend in de preambule dat de loutere harmonisatie van de nationale wetgevingen van de contracterende partijen onvoldoende is om deze criminele gedragingen te bestrijden, beoogt het ontwerp de organisatie en structurering van een bilaterale politiesamenwerking, voornamelijk via de uitwisseling en verwerking van informatie ter voorkoming en bestrijding van deze delictuele gedragingen.

De afsluiting van dergelijke overeenkomsten wordt in de nabije toekomst overwogen met landen van Centraal en Oost-Europa, en o.a. Marokko. Aanvullend op de bestaande samenwerkingsverbanden in het kader van de Europese Unie (Schengen, Europol) of zelfs ruimer (Interpol), zou een netwerk van bilaterale akkoorden aldus bijdragen tot een meer efficiënte aanpak van zware inbreuken, waarvan een niet exhaustieve lijst in artikel 2, par. 2 van het ontwerp is opgenomen.

### **3. Samenwerkingsdomeinen :**

De verdragsluitende partijen zeggen elkaar de meest ruime samenwerking toe inzake politiesamenwerking en dit op het vlak van beteugeling, preventie en vervolging (art. 2). De samenwerking geldt ook voor de opsporing van vermiste personen, identificatie van lijken, en verloren of verdwenen voorwerpen (art. 3). Onder samenwerking verstaat men o.a., naast technische bijstand, ervaringsuitwisseling en opleidingsbijstand, ook de uitwisseling van informatie in de bevoegdheidsdomeinen van politiediensten en diensten voor vreemdelingenverkeer (art. 4).

### **4. Informatie-uitwisseling**

Voorzien wordt dat alle pertinente en belangrijke informatie uitgewisseld wordt (art. 5). Tevens wordt de mogelijkheid tot permanent contact via verbindingsofficieren ingebouwd (art. 5 en 10). Bijstand met het oog op preventie en onderzoek naar strafbare feiten wordt verleend, conform de nationale wetgeving en de bevoegdheidsafbakening van de politiedienst van het toeleverend land voor zover deze bijstand in het aangezochte land niet voorbehouden is aan de rechterlijke macht (art. 6). Hulpverlening geschiedt normaal op verzoek, doch kan ook op eigen initiatief door een partijstaat aangeleverd worden (art. 6, par. 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 verbintenissen (art. 7). Draaischijven in de uitwisseling zijn de controleorganen in elk land belast met de internationale politiesamenwerking. Uitzonderlijk is directe contactname tussen politiediensten mogelijk (art. 8). De noodzakelijke confidentialiteit van de informatie wordt verzekerd. Als beveiligingsniveau worden de Interpol voorschriften opgelegd (art. 9).

Verder is vermeldenswaardig dat samenwerking niet geldt voor politieke en militaire delicten of wanneer strijdig met wettelijke voorschriften van het aangezochte land. Mogelijke weigeringsgronden zijn de aanverwante politieke of militaire delicten of wanneer de soevereiniteit, de veiligheid, de openbare orde of andere vitale belangen van de Staat in het gedrang komen (art. 13). Tenslotte worden een reeks bepalingen voorzien inzake andere modaliteiten van samenwerking (opleiding bv.), alsmede klassieke voorzieningen zijn aan het verdragsrecht (geschillenregeling, invoegetreiding, etc.. ).

## 5. De bescherming van persoonsgegevens : (art. 11 en seq.)

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt in de ontwerptekst vanuit twee invalshoeken benaderd.

### 5.1. de nationale normen :

Art. 11 van de ontwerptekst stelt in par.1 dat persoonsverwerkingen onderworpen zijn aan de respectieve nationale wetgeving van de Verdragspartijen. Voor ons betekent dit de wet van 8 december 1992 in het K.B. (nr.8) tot vaststelling van de doeleinden, de criteria en de voorwaarden van toegestane verwerkingen van de gegevens bedoeld in art. 8 van de wet van 8 december 1992 (politiegegevens). Zo art. 22 van de wet toelaat het grensoverschrijdend verkeer van gegevens te onderwerpen aan verbod, voorafgaande vergunning of reglementering, en dit via K.B., mits advies van de Commissie, en rekening houdend met internationale verplichtingen, is tot heden hieraan geen uitvoering gegeven. In het licht van art. 12 van Conventie 108, zou dit betekenen dat er vrijheid tot uitvoer is, tenzij onze wetgeving een specifieke regeling voorziet voor bepaalde categorieën persoonsgegevens, behalve wanneer een gelijkwaardige bescherming in het ontvangende land in voege is (art. 12, par. 3a).

Welnu, bovenvermeld K.B. (nr. 8) houdt zulke bijzondere regeling in voor politie- en gerechtelijke gegevens. In art. 1, par. 2 van het K.B. wordt mededeling van gegevens aan buitenlandse politiediensten in het kader van een door ons land gesloten verdrag toegelaten. Cruciaal is wel dat - in geval van afwezigheid van gelijkwaardige bescherming - voorwaarden moeten vervuld worden (beperking van gegevens, noodzakelijkheidsvoorwaarde, ernstig en dreigend gevaar of bestraffing van misdaad en wanbedrijf).

De gelijkwaardigheid wordt vastgesteld door de Koning, via advies van deze Commissie. Hieraan is nog geen uitvoering gegeven.

### 5.2. de (ontwerp)verdragsnormen :

In de preambule van het ontwerp wordt uitdrukkelijk verwezen naar het algemeen rechtsbeschermingskader uitgewerkt binnen de Raad van Europa, nl. de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens en Conventie 108 tot bescherming van personen ten opzichte van de automatische verwerking van persoonsgegevens. Zo dit uitgangspunt de volle goedkeuring van de Commissie geniet, stelt zich in de praktijk de vraag in welke mate deze beginselverklaring vandaag effectief gemaakt kan worden. Vooreerst moet vastgesteld worden dat er een gebrek is aan concordantie tussen de beide landstalen. De nederlandsstalige versie spreekt van de internationale overeenkomsten die ondertekend zijn door de twee Staten , terwijl de franse versie -naar onze informatie de werktekst- het heeft over les engagements internationaux souscrits par les deux Etats . Deze laatste versie is duidelijk meer stringent en kan immers alleen gelezen worden als een juridisch gebonden zijn van de Partijen door deze beide Conventies.

Feit is dat vandaag bijna alle Staten van Centraal en Oost-Europa lid zijn van de Raad van Europa, partij zijn bij de Conventie Rechten van de Mens en het individueel klachtrecht erkennen (Albanië, Bulgarije; Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië, ex-Yougoslavische Republiek Macedonië). Uitzonderingen -en niet de minste- zijn de Russische Federatie, Croatië, Moldavië en de Oekraïne, die de Conventie wel ondertekend maar (nog) niet geratificeerd hebben.

Belangrijker is de vaststelling dat geen enkel van voornoemde landen gebonden is door de Conventie 108 inzake persoonsgegevensbescherming. Alleen Hongarije en Roemenië ondertekenden tot nu toe Conventie 108 (Stand 19/08/97). Samen met het feit dat de ondertekening op zichzelf geen afdwingbare internationale verplichting creëert, stemt deze feitelijke vaststelling tot grote omzichtigheid. Het probleem is bovendien nog groter voor kandidaat landen die buiten de territoriale werkingssfeer van de Raad van Europa vallen. Verwachting is dan ook dat de meeste van die landen vandaag hetzij geen adequate privacywetgeving bezitten., hetzij bestaande wetgeving die slechts na analyse als gelijkwaardig kan beschouwd worden.

De Commissie is dan ook van oordeel dat een bilaterale overeenkomst voor politiesamenwerking houdende verwerking van persoonsgegevens onderworpen moet zijn aan

- de preliminaire voorwaarde van het juridisch gebonden zijn van beide contracterende partijen door (de bepalingen van) de beide verdragen van de Raad van Europa.
- het geplaatsd zijn van de andere Verdragsluitende Staat op de lijst voorzien onder K.B. (nr.8), art. 1 in fine.

Is aan deze laatste voorwaarde niet voldaan, moeten de beperkende voorwaarden, voorzien in par. 2 van dit artikel, strikt nageleefd worden.

5.3. Een even belangrijke leidraad voor de toetsing van de voorschriften van een verdrag inzake persoonsgegevensverwerking in politiemateries is Aanbeveling R(87)15 regelend het gebruik van persoonsgegevens op het terrein van de politie van de Raad van Europa. In Artikel 11, par.2, wordt trouwens uitdrukkelijk verwezen naar Conventie 108 en Aanbeveling R(87)15. Alleen blijft de verbintenis de bepalingen ervan te respecteren beperkt tot de bescherming van de gegevens bij overbrenging ! (niveau de protection-transmission). Noch in Conventie 108 (art. 7), noch in R(87)15 is enig ernstig werk gemaakt van een invulling van het beveiligingsbeginsel.

Als dusdanig wordt het beschermingsbeginsel beter gediend met een uitdrukkelijke invulling ervan (vb. gebruik encryptie), zeker ook daar manuele overbrenging mogelijk is (art. 12).

De Commissie is wel van oordeel dat bij de aanhef van artikel 11 (Bescherming van persoonsgegevens) niet alleen naar de toepasselijkheid van de respectieve nationale wetgevingen moet verwezen worden (par. 1), maar dat tevens in par. 2 de beide Partijen de verbintenis moeten aangaan zich in de verwerking van persoonsgegevens in toepassing van het huidige verdrag (en dus niet alleen de transmissie) te laten leiden door de bepalingen van beide teksten van de Raad van Europa als algemeen engagement t.o.v. privacybescherming.

5.4. Uit zowel de nationale als de Europese teksten kan het kader afgeleid worden waaraan elke verwerking moet beantwoorden.

#### 5.4.1. Het finaliteitsbeginsel :

de doeleinden voor de gegevensverwerking moeten gekend zijn. Uit de artikelen 2 en 6 kan als finaliteit opgemaakt worden dat gegevensverwerking geschiedt in het kader van de beoogde bilaterale politionele samenwerking , met het oog op de preventie, opsporing en repressie van strafbare feiten of voorkoming van bedreigingen t.o.v. openbare orde en veiligheid.

Wel moet vastgesteld dat het artikel 6 twee modaliteiten voorziet : nl. in par. 1 wederzijdse bijstand inzake preventie en opsporing van strafbare feiten, en in par. 2 informatieverstrekking op eigen initiatief van één van de partijen inzake preventie en repressie van inbreuken ( infractions ) (en niet overtredingen zoals in de nederlandstalige versie), alsook voor de preventie van bedreigingen ten opzichte van openbare orde en veiligheid, zij dat dit moet geschieden overeenkomstig de nationale wetgeving van het aanreikende land.

Het verdient aanbeveling de in deze tweede paragraaf gehanteerde begrippen te verduidelijken. Gaat het over inbreuken andere dan die voorzien onder artikel 2 ? Wat verstaan beide Partijstaten onder openbare orde en veiligheid ?

Bovendien voorziet artikel 7 dat de aanwending van informatie als bewijsmiddel slechts kan geschieden na een verzoek om rechtshulp overeenkomstig de toepasbare internationale regels, maar dit blijft beperkt tot verzochte informatie . Moet daaruit afgeleid worden dat spontane toegeleverde informatie daaraan ontsnapt ? De Commissie meent dat elke informatie door de andere Verdragsluitende Partij geleverd onder deze regel van artikel 7 moet vallen.

5.4.2. 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.

5.4.3. Het doelbindingsprincipe of conformiteitsbeginsel wordt vastgelegd in art. 11, par. 3a en 3g. De gegevens mogen in principe 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.

Wel voorziet men in de mogelijkheid de gegevens ook voor andere doeleinden aan te wenden, mits voorafgaande toestemming vanwege de overdragende Partij en inachtneming van de wetgeving van de ontvangende Partij. Ondanks deze waarborgen -waarbij de laatste in het licht van quasi onbestaande privacywetgevingen in mogelijke partnerlanden moet ingeschat worden (cfr. 5.1) -, meent de Commissie dat deze potentiële uitbreiding van het gebruik in deze formulering niet strookt met het doelbindingsprincipe. Hoever gaan andere doeleinden ? Profielanalyse, statistische analyse of openbare administratie ? Hoe wordt de burger geïnformeerd ? Zijn de andere doeleinden eventueel niet van politionele aard en hoe rijmt men ze dan met K.B. (nr.8) ?

5.4.4. Het beginsel van beperkte verzameling (eerlijke en wettige verkrijging en verwerking) stelt geen problemen. Het gaat over reeds verwerkte gegevens op nationaal niveau, waar dit principe wel volle uitwerking heeft.

5.4.5. Het proportionaliteitsbeginsel wordt deels opgenomen zowel onder artikel 5 (pertinente gegevens) als onder artikel 11, par. 3c (juist). Vastgesteld moet dat nergens vermeld wordt dat de gegevens ook volledig moeten zijn en niet langer mogen bewaard dan nodig. Dit zijn essentiële elementen in privacybescherming: onvolledige gegevensoverdracht kan een vertekend beeld van de betrokken persoon meebrengen. O.i. kan bij overdracht evenzeer een voorwaarde opgelegd worden van tijdsbegrenzing overeenkomstig een algemeen beginsel op te nemen onder par. 3 (bv. de overdragende Verdragsluitende Partij kan een tijdsbeperking opleggen ). De Commissie meent dat beide elementen nadrukkelijk in de tekst moeten opgenomen worden.

Stelt de toeleverende Partij vast dat onjuiste gegevens werden verstrekt of gegevens die niet hoefden overgebracht te worden, moet zij de andere Partijstaat onmiddellijk informeren, die dan : hetzij dient te corrigeren of vernietigen of te vermelden dat ze onjuist zijn of niet dienden overgebracht te worden . De Commissie is van oordeel dat dit laatste stuk van art. 11, par. 3c, geschrapt moet worden. Onjuiste of onrechtmatig overgebrachte gegevens mogen niet langer als bruikbare informatie beschouwd worden. Verbetering of schrapping zijn de enig aanvaardbare mogelijkheden. De verplichting tot vervollediging moet wel opgenomen worden, alsmede de verplichting elke correctie of schrapping door te vermelden aan alle instanties die mededeling van de gegevens bekomen via art. 11 par. 4..

5.4.6. De begrenzing van de openbaarmaking van de gegevens is voorzien in artikel 11, par. 4. Gegevens mogen alleen overgebracht worden aan politie- en immigratiediensten. Dit strookt met het finaliteitsbeginsel. Evenwel wordt de mogelijkheid tot mededeling aan andere diensten mogelijk gemaakt mits voorafgaande toestemming van de verstrekende Partij. De Commissie is van oordeel dat deze uitbreiding scherper moet afgebakend worden. Transmissie moet beperkt blijven tot instanties die dezelfde finaliteit nastreven en handelen in het kader daarvan. Bovendien moet dit gelezen worden in samenhang met art. 11, par. 3b, 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 er aan toe te voegen : binnen de voorwaarden voorzien in onderhavig verdrag (bv. om de toepasselijkheid van artikel 7 te herinneren). De voorziene uitwisseling van de lijsten van gebruikers is een bijkomende waarborg.

5.4.7. Het openbaarheidsbeginsel, fundamenteel informatierecht van de burger aangaande het bestaan van een verwerking, zal in de eerste plaats via het nationale recht getoetst worden, hetzij het gaat over een aparte verwerking (aangifte) of om een bestaande (vermelding van de landen van mogelijke bestemming in de aangifterubrieken). De nationale controlemogelijkheden kunnen hier ingeroepen worden (raadpleging register, individueel toezicht, enz...). Bijkomend wordt in het ontwerp voorzien dat de overbrenging en ontvangst van gegevens moet geregistreerd worden, als mede de lijsten van de activiteiten en diensten die de registraties mogen raadplegen overgemaakt (art. 11, par. 3e). De Commissie heeft hieromtrent geen opmerkingen.

5.4.8. Het beginsel van de individuele inspraak wordt gerespecteerd via artikel 11, par. 3f. Het principe van forumshopping wordt -zoals in de Schengen overeenkomst- ook hier gehuldigd. In elk geval moet de toestemming tot verstrekking aan de toeleverende Staat gevraagd worden. Voor de Commissie is dit in principe een afdoende regel. Indien het louter vragen bedoeld wordt, en niet het bekomen van de toelating, zou het duidelijker zijn te spreken over onmiddellijk inlichten . Ook de formulering is art. 109 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst kan dienstig zijn ( voor zover zij de signalerende Overeenkomstsluitende partij vooraf de gelegenheid heeft geboden dienaangaande een standpunt te bepalen." )

Art. 11, par. 3c, 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 moeten gezet worden. Dezelfde bemerkingsen gelden hier als diegene vermeld onder 5.4.5..

Mits deze aanpassing is volgens de Commissie aan deze voorwaarden voldaan. Een Partij kan zich bovendien niet van haar verantwoordelijkheid t.o.v. het individu onder haar nationale wetgeving ontdoen in geval van onjuiste toelevering door de andere Partij (art. 11, par. 3d).

5.4.9. Het verantwoordelijkheids- en beveiligingsbeginsel komt aan bod in art. 11, par 2, wat de overbrenging van de gegevens betreft (cfr. reeds onder 5.2). Daarnaast is er het voorschrift van artikel 9 dat refereert naar de verplichting de door de toeleveraar gewenste vertrouwelijkheidsgraad te waarborgen en naar de veiligheidsgraden van Interpol. Tenslotte is ook de algemene toepasselijkheid van de respectieve nationale wetgevingen (art. 11, par. 1) een waarborg. Wellicht ware het nuttig dat de lijst van de verantwoordelijke diensten en personen voor de beveiliging van gegevens eveneens uitgewisseld wordt.

Ook de formulering van artikel 12 moet herzien worden. Het geeft de indruk dat verbindingsofficieren niet gebonden zijn bij doorsluizen van gegevens naar andere landen. Vanzelfsprekend geldt hier minstens de eigen nationale wetgeving. Beter ware te stellen : Wanneer .... voorzien in artikel 10, zijn de bepalingen van onderhavig Verdrag eveneens van toepassing .

5.6. In artikel 11, par. 5, wordt de aanduiding van een controle-autoriteit in elke Partijstaat voorzien, als onafhankelijk toezichtsmechanisme ter bescherming van de privacy. Ook waken zij over de toepassing en interpretatie van het verdrag wat betreft persoonsgegevensverwerking. Samenwerking tussen de nationale controle instanties is mogelijk. De Commissie onderschrijft deze voorziening, die in de verlengde ligt van haar taak binnen de wet van 8 december 1992 t.o.v. onder andere politiegegevensverwerkingen.

#### **CONCLUSIE :**

De Commissie meent dat het ontwerp vanuit het perspectief van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nog een aantal aanpassingen vergt. Vooral in het licht van de ongelijke stand van wetgeving in de vermoedelijke partnerlanden, zonet van hun gebrek aan ervaring in databescherming, moet met omzichtigheid gewerkt worden. Zo het ontwerp reeds ruim aandacht besteedt aan het privacy-aspect, kunnen de voorgestelde aanvullingen of wijzigingen mogelijks een verhoogde graad van bescherming van het individu meebrengen.

Gelet op de taak van de Commissie in het raam van de equivalentietoets inzake privacybescherming overeenkomstig K.B. (nr.8) en aangezien rechtsgevolgen slechts zullen ressorteren uit elke afzonderlijke nog af te sluiten overeenkomst, is het de verwachting van de Commissie dat zij voor elk van deze akkoorden haar advies zal moeten verlenen. Onderhavig advies zal wellicht een vlotte afhandeling ervan in de hand werken.

De secretaris,

De voorzitter,

J. PAUL

P. THOMAS.