

ADVIES Nr 45 / 2006 van 8 november 2006

O. Ref. : SA2 / A / 2006 / 044

**BETREFT : Ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006
betreffende de analyse van de dreiging.**

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 het verzoek om advies van de Minister van Justitie ontvangen op 30 oktober 2006;

Gelet op het verslag van de ondervoorzitter ;

Brengt op 8 november 2006 het volgend advies uit :

I. INLEIDING

Met zijn brief van 30 oktober 2006 vraagt de Minister van Justitie aan de Commissie advies uit te brengen over een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging ("het ontwerp"). In zijn brief dringt de Minister aan tot uiterste spoed omdat sommige bepalingen vanaf 1 december 2006 in werking treden en het OCAD dus ten laatste op deze datum moet worden geïnstalleerd.

De Commissie betreurt dat zij zich op dergelijke korte termijn dient uit te spreken ; een termijn die bovendien niet kadert binnen de minimumperiode van 15 dagen die door wet werd voorzien. Zij betreurt bovendien dat zij niet kon beschikken over een ontwerpverslag aan de Koning of ten minste over een toelichtende nota over het ontwerp van koninklijk besluit in zijn totaliteit en die gedetailleerder is dan de enkele in het ontwerp voorkomende consideransen. Omdat zulk document ontbreekt kan zij over de exacte draagwijdte van sommige bepalingen in het ontwerp slechts veronderstellingen maken.

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

a) gegevensbank OCAD

Artikel 5

Het ontwerp bepaalt een bewaringstermijn van de gegevens van 30 jaar. Naast de in het ontwerp limitatief opgesomde gevallen is het slechts na deze periode dat een evaluatie verplicht is aangaande de noodzaak van een al dan niet verdere bewaring.

De Commissie herinnert eraan dat persoonsgegevens niet langer mogen bewaard worden dan de tijd die noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij werden geregistreerd. Zij stelt zich vragen rond de rechtvaardiging van een dergelijke, haar inziens disproportionele bewaringstermijn van de ingezamelde informatie. De Commissie meent dat een termijn van 10 jaar zou voldoen met een mogelijkheid tot verlenging, waarbij geval per geval gemotiveerd wordt. Inderdaad, wanneer een bepaalde dreiging ophoudt te bestaan vooraleer de termijn van 30 jaar afloopt, ziet de Commissie de noodzaak niet in om de gegevens te bewaren die werden ingezameld in het kader van het onderzoek van deze dreiging. Het ontwerp dat aan haar werd voorgelegd bevat hierover geen enkel toelichting.

Gelet op de bijzonder lange bewaringstermijn, is een verplicht onderzoek over het noodzakelijk behoud van de gegevens vóór het aflopen van deze maximale termijn bovendien nog van groter belang. Zeker, het ontwerp bepaalt de gevallen die aanleiding geven tot een evaluatie vóór het aflopen van de maximale termijn maar deze gevallen worden exhaustief opgesomd. De Commissie is van oordeel dat daarnaast een regelmatige, verplichte evaluatie van de noodzaak de gegevens te bewaren, voorzien moet worden. De Commissie bekritiseert eveneens de enige termijn van 5 jaar die wordt voorzien vooraleer een evaluatie, in het kader van artikel 5, §3 kan plaatsvinden. Zij is van mening dat telkens er van de gegevens gebruik wordt gemaakt de relevantie van de gegevens geval per geval zou moeten worden geverifieerd terwijl een verificatie in zijn totaliteit iedere 5 jaar zou moeten gebeuren. In alle gevallen zouden de gegevens moeten worden verwijderd onmiddellijk nadat werd vastgesteld dat de gegevens niet langer relevant, exact of noodzakelijk zijn.

Bijvoorbeeld, de Conventie Europol bepaalt dat persoonsgegevens van de personen bedoeld in artikel 10, §1, 1^{ste} lid, punt 1 niet langer dan in totaal 3 jaren mogen bewaard worden. Deze termijn begint telkenmale te lopen de dag waarop zich een gebeurtenis voordoet die leidt tot het opslaan van gegevens over de betrokken persoon. Daarenboven wordt de noodzaak van hun bewaring

ieder jaar opnieuw onderzocht waarbij dit heronderzoek het voorwerp uitmaakt van een vermelding.¹ De Commissie stelt bovendien voor om na iedere evaluatie een duidelijk onderscheid te maken tussen de gegevens die noodzakelijk zijn voor de lopende activiteiten en de gegevens die in een archief kunnen worden opgenomen.

Artikel 6

Het artikel 6, §4 bepaalt dat voor doeleinden van interne controle, elke geregistreeerde toegang van een personeelslid tot de gegevensbank wordt bewaard voor een periode van 10 jaar.

De Commissie vestigt de aandacht erop dat het doeleinde van bewaring van de toegang tot de gegevensbank zich niet beperkt tot een interne controle maar eveneens een controlemogelijkheid beoogt door een externe overheid zoals de Commissie in de uitoefening van haar bevoegdheden.

De Commissie is bovendien van oordeel dat bij een (interne of externe) controle de controleur moet verifiëren wie toegang heeft gehad tot de informatie (bijvoorbeeld om te kunnen verifiëren met welke regelmaat een informatie werd geraadpleegd ingeval een gegeven onjuist zou gebruikt zijn en schade zou hebben berokkend). De registratie van de toegang tot de gegevensbank moet dus ten minste even lang worden bewaard als de informatie in de gegevensbank en zo lang als nodig is voor de behandeling van de klachten. Zodoende worden, nadat een informatie werd verwijderd, alle toegangen die er betrekking op hebben eveneens verwijderd.

b) Toegang tot de informatiesystemen van de ondersteunende diensten

Artikel 12

Artikel 12 bepaalt een toegang voor de personeelsleden van het OCAD tot het geheel van informatie van de ANG. Alhoewel de Commissie begrijpt dat het voor het OCAD noodzakelijk is om over de bepaalde informatie van de ANG te beschikken, stelt zij de toegang tot het geheel van de ANG in vraag.

De wet van 10 juli 2006 bepaalt dat de ondersteunende diensten aan het OCAD de inlichtingen moeten meedelen waarover zij in het kader van hun wettelijke opdracht beschikken en die relevant blijken te zijn voor het vervullen van de opdrachten van het OCAD. De voorbereidende werken van de voormelde wet benadrukken het voorafgaande verrichte werk van de ondersteunende diensten door het volgende te vermelden : *“In het kader van het uitvoeren van zijn opdrachten zal het CODA geen eerstelijnsinformatie vergaren, het zijn inderdaad de partnerdiensten die haar de relevante inlichtingen waarover ze beschikken moeten leveren. Het gaat over informatie die reeds een eerste keer werd geanalyseerd binnen deze verschillende diensten en niet over een stroom ruwe informatie.”*²

Deze mededeling gebeurt automatisch op verzoek van de directeur van het OCAD (artikel 6 van de wet van 10 juli 2006). Het ontwerp van koninklijk besluit voorziet in dit opzicht de aanduiding van een centraal contactpunt binnen de ondersteunende diensten en de naleving van de precieze termijnen naargelang de urgentiegraad van het verzoek van het OCAD (hoofdstuk IV van het ontwerp). De Commissie beschikt niet over de relevante elementen die de noodzaak en de proportionaliteit van een dergelijke toegang tot het geheel van de ANG rechtvaardigen, omdat het OCAD enerzijds informatie ontvangt op initiatief van de politiediensten en anderzijds informatie kan opeisen die het nodig heeft, binnen een termijn die heel kort kan zijn (binnen de 24 uren voor de verzoeken met de vermelding “FLASH”).

¹ Artikel 21.3 van de Conventie op basis van artikel K.3. van het verdrag over de Europese Unie tot oprichting van een Europese politiedienst (Europol-Overeenkomst).

² Kamer van volksvertegenwoordigers, zitting 2005-2006, doc. 2032/006, blz. 7.

Artikel 13

Het ontwerp van Koninklijk besluit preciseert in zijn consideransen dat aangezien het OCAD de rechten en plichten erft van de Antiterroristische Gemengde Groep (AGG)³, het op basis van deze bepaling de toegangrechten behoudt tot de verschillende informatiesystemen van de ondersteunende diensten en die voordien aan de AGG werden toegekend.

De Commissie herinnert eraan dat de activiteiten van de AGG slechts summier werden geregeld met een Koninklijk besluit, in strijd met de vereisten van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens krachtens dewelke *“een inmenging in het privéleven is slechts dan toegelaten als die wordt voorzien door een wet die toegankelijk is voor de betrokken personen en die duidelijke woorden hanteert om hen er op een passende wijze op te wijzen onder welke omstandigheden en voorwaarden deze wet de overheid machtigt over te gaan tot een dergelijke geheime en virtueel gevaarlijke inmenging in hun privéleven”*.(nvdv : vrije vertaling mits geen officiële vertaling beschikbaar).⁴

De Regering heeft dientengevolge beslist om de activiteiten van de AGG wettelijk te omkaderen door zijn samenstelling uit te breiden via de oprichting van een orgaan dat belast is met de analyse van de dreiging (“OCAD”) waarvan de opdrachten en de samenstelling bepaald zijn in de wet van 10 juli 2006.

De Commissie merkt op dat de onderkende, wettelijke lacunes in de wettelijke omkadering van de AGG, daarom niet de wettelijkheid van de feitelijke toegang tot de verschillende informatiesystemen tot gevolg heeft. De Commissie wijst erop dat de gegevensbanken van de verschillende ondersteunende diensten waaruit het OCAD is samengesteld (bijv. FOD Financiën, FOD Mobiliteit en Vervoer, enz.) werden opgericht voor doeleinden eigen aan deze diensten en verschillen van de doeleinden van het OCAD. De wettelijkheid van deze toegang moet geval per geval worden onderzocht en kan niet enkel voortvloeien uit de hoedanigheid van personen die deel uitmaken van het OCAD.

Rijksregister

Op bladzijde 2-3 van het verslag aan de Koning wordt gesteld dat het OCAD de toegang tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de Antiterroristische Gemengde Groep (AGG) behoudt daar hij in de rechten en plichten van deze laatste treedt.

De Commissie stelt vast dat er noch een wettelijke bepaling, noch een koninklijk besluit bestaat dat de rechtsvoorganger van het OCAD een toegang verleende tot de informatiegegevens van het Rijksregister. Dit betekent dat, indien de AGG in de mogelijkheid was om gegevens in het Rijksregister te raadplegen, dit gebeurde via de personeelsleden van politie- en de veiligheidsdiensten die naar de AGG werden gedetacheerd op basis van de machtiging waarover deze diensten beschikten.

Los van het feit dat er ernstige vraagtekens kunnen geplaatst worden bij de regelmatigheid van dergelijke handelwijze, is het duidelijk dat de AGG over geen reglementaire machtiging beschikte. Bijgevolg kan er dus geen sprake zijn van de overname ervan door het OCAD, de rechtsopvolger.

Artikel 13 van het koninklijk besluit bepaalt dat de Minister van Justitie, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister die het gezag uitoefent, de eventuele modaliteiten zullen bepalen betreffende de toegang tot de informatiesystemen.

³ Artikel 17 van de wet van 10 juli 2006.

⁴ Arrest Leander, EHRM, 26 maart 1987, série A, vol. N° 116, n° 50 en 51.

In de mate dat daardoor ook de informatiegegevens van het Rijksregister worden bedoeld, vestigt de Commissie er de aandacht op dat artikel 16, 1°, van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*, bepaalt dat het Sectoraal comité van het Rijksregister de machtiging verleent.

De Commissie onderlijnt dat zelfs in de hypothese dat een wettelijke bepaling een toegang mogelijk maakt, deze laatste slechts operationeel kan worden mits een specifieke machtiging van het sectoraal comité. De Commissie benadrukt dat in de hypothese dat een toegang tot het Rijksregister door een wet mogelijk wordt, het sectoraal comité in ieder geval, indien het zich niet uitsprekt over de wettelijkheid van een dergelijke toegang, de bevoegdheid behoudt machtiging te verlenen voor de modaliteiten ervan (betrokken gegevens) en de naleving van met name het proportionaliteitsbeginsel.

DIV

Men zou kunnen aannemen dat artikel 6 van de wet inzake de dreigingsanalyse bij zijn inwerkingtreding (uiterlijk op 1 december 2006) de wettelijke basis zal vormen in hoofde van OCAD om gegevens te verkrijgen uit het voertuigenrepertorium van de FOD Mobiliteit en Vervoer, ook al staat de finaliteit van deze verkrijging niet in het KB van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen, maar in een hogere rechtsnorm (de wet dreigingsanalyse zelf, en met name voor de in artikel 8, 1° en 2° van deze wet bepaalde opdrachten van OCAD).

Men zou ook kunnen aannemen dat de verkrijging van de gegevens uit het repertorium mogelijk is, los van een machtiging van het sectoraal comité federale overheid, omdat artikel 6 van de wet inzake dreigingsanalyse, als latere rechtsnorm van gelijke rang, kan afwijken van artikel 36bis WVP en dus van de machtigingsprocedure die normaal moet worden nageleefd indien OCAD gegevens wenst te betrekken uit het gecomputeriseerd gegevensbestand van een federale overheidsdienst als DIV.

De Commissie benadrukt dat in de hypothese dat een flux door een wet mogelijk wordt, het sectoraal comité, indien het zich niet uitsprekt over de wettelijkheid van een dergelijke flux, de bevoegdheid behoudt machtiging te verlenen voor de modaliteiten van de flux en voor de naleving van met name het proportionaliteitsbeginsel.

III. BESLUIT

Rekening houdend met het feit

- dat er rekening werd gehouden met een zeker aantal opmerkingen van de Commissie in haar advies nr. 8 van 25 mei 2005,
- dat rekening kan worden gehouden met de hier geformuleerde bezwaren die geïmplementeerd kunnen worden in het huidig ontwerp van koninklijk besluit,

brengt de Commissie een gunstig advies uit op voorwaarde dat deze bezwaren worden nageleefd.

De administrateur,

De ondervoorzitter,

(get) Jo BARET

(get.) Willem DEBEUCKELAERE.