



## Advies nr 45/2015 van 13 november 2015

**Betreft:** Adviesaanvraag van de Comités I en P met betrekking tot de mogelijkheid om de leden van de inlichtingendiensten en het OCAD te verbieden om, zelfs privé, actief te zijn op de sociale netwerken (CO-A-2015-038)

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 voorzitter van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de heer Guy Rapaille en de voorzitter van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, de heer Yves Keppens ontvangen op 15/07/2015; Gelet op de bijkomende informatie ontvangen op 09/09/2015;

Gelet op het verslag van mevrouw Mireille Salmon;

Brengt op 13 november 2015 het volgend advies uit:

## **I. ONDERWERP VAN DE AANVRAAG**

1. De heer Guy Rapaille, voorzitter van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Vast Comité I), en de heer Yves Keppens, voorzitter van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, vragen het advies van de Commissie of het mogelijk is en kan overwogen worden om de leden van de inlichtingendiensten en het van het Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (OCAD) te verbieden om, zelfs privé, actief te zijn op de sociale netwerken.

## **II. CONTEXT EN ONDERWERP VAN DE AANVRAAG**

2. In de loop van de maand november 2012 publiceerde de Belgische pers de informatie dat leden van de Belgische inlichtingendiensten hun professionele activiteiten openbaar maakten op sociale netwerken.
3. De Comités P & I hebben op 07/07/2015 aan hun parlementaire begeleidingscommissie het verslag voorgelegd van het onderzoek dat zij samen gevoerd hebben naar de wijze waarop de inlichtingendiensten en het OCAD omgaan met de openbaarheid die sommige van hun personeelsleden op de sociale netwerken op het internet verlenen aan hun identiteit en hun professionele hoedanigheid.
4. De parlementaire Commissie was zeer gevoelig voor de risico's verbonden aan de aanwezigheid van leden van de inlichtingendiensten en het OCAD op de sociale netwerken.
5. De parlementaire Commissie vroeg zich af welke wettelijke maatregelen zouden kunnen genomen worden om deze risico's in te dijken. De vraag werd gesteld of het mogelijk is en kan overwogen worden om de leden van de inlichtingendiensten en het OCAD te verbieden om, zelfs privé, actief te zijn op de sociale netwerken.

## **III. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG**

1. Voorafgaande opmerkingen
6. Er is geen wettelijke noch universeel aanvaarde definitie van het begrip sociaal netwerk. De werkgroep "Artikel 29" inzake gegevensbescherming<sup>1</sup> definieert in zijn advies over de

---

<sup>1</sup> Werkgroep opgericht in toepassing van artikel 29 van Richtlijn 95/46/EG, voor de bescherming van persoonsgegevens, die de Europese controleautoriteiten verenigt.

online sociale netwerken de Sociale netwerkdiensten (SND)<sup>2</sup> als online communicatieplatforms waarop personen kunnen deelnemen aan netwerken van gelijkgezinde gebruikers of dergelijke netwerken kunnen opzetten. Deze diensten vertonen gemeenschappelijke kenmerken:

- de gebruikers worden verzocht persoonsgegevens te verstrekken op basis waarvan een beschrijving of een "profiel" kan aangemaakt worden;
- de SND stellen eveneens instrumenten ter beschikking waarmee de gebruikers hun eigen inhoud online kunnen plaatsen (inhoud beheerd door de gebruiker zoals foto's, kronieken of commentaren, muziek, video's of links naar andere websites;
- de SND functioneren dankzij het gebruik van instrumenten die voor elke gebruiker een lijst met contactpersonen ter beschikking stellen met een mogelijkheid tot interactie.

7. Het gebruik van sociale netwerken houdt risico's in die inherent zijn aan hun werkwijze. Zo leidt hun financiering door reclame tot een profilering van de gebruikers voor publiciteitsdoeleinden en bijgevolg kunnen de gegevens gebruikt worden voor andere doeleinden dan deze waarvoor ze door de gebruikers werden meegedeeld. De vertrouwelijkheid van de informatie kan onmogelijk worden verzekerd gelet op de koppelingen van gebruikers via verschillende relatiekringen.

8. Er bestaat geen specifieke reglementering voor het gebruik van sociale netwerken in het raam van werkrelaties. Algemene normen en andere meer specifieke reglementeringen dienen desgevallend toegepast te worden.

## 2. Herhaling van de algemene beginselen

9. Bepaalde *professionele* informatie mag niet meegedeeld worden: geclassificeerde informatie of informatie die valt onder het beroepsgeheim. Het statuut van de Federale ambtenaren verbiedt hen inderdaad feiten bekend te maken die betrekking hebben op de nationale veiligheid, de handhaving van de openbare orde, de financiële belangen van de overheid, het voorkomen en het bestraffen van strafbare feiten, het medisch geheim, de rechten en vrijheden van de burger en onder meer het recht op eerbiediging van het privéleven, de voorbereiding van beslissingen of die nadeel kunnen berokkenen aan de belangen van de openbare dienst waar de ambtenaar is tewerkgesteld<sup>3</sup>. De bijzondere statuten die van toepassing zijn op de leden van het OCAD en op de ambtenaren van de

---

<sup>2</sup> Advies 5/2009 van 12 juni 2009 (WP163):

[http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2009/wp163\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2009/wp163_nl.pdf).

<sup>3</sup> Artikel 10, 2de lid van het Koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel.

buitendiensten van de Veiligheid van de Staat voorzien in dit verband in specifieke regels (zie hierna discretieplicht).

### 3. Toepassing van de Privacywet

10. Gegevens die uitgewisseld worden op sociale netwerken vormen door hun aard persoonsgegevens aangezien de gebruikers hun mening ventileren en rechtstreeks of onrechtstreeks hun activiteiten of interessesferen meedelen. Hun verwerking is onderworpen aan voorwaarden inzake wettigheid, gewettigd doeleinde, proportionaliteit en transparantie.
11. Naast de professionele informatie waarvan reeds sprake was in punt 12, kunnen deze gegevens een gevoelig karakter vertonen aangezien zij informatie kunnen bevatten over de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, het lidmaatschap van een vakvereniging of het seksuele leven. Zij kunnen eveneens betrekking hebben op de gezondheid of van gerechtelijke aard zijn. Hun verwerking is in principe verboden.

### 4. Discretieplicht

#### 4.1. Regels van toepassing op de leden van het OCAD.

12. Volgens de wet van 10 juli 2006 *betreffende de analyse van de dreiging*, is het OCAD samengesteld uit de volgende personeelsleden: een directeur en een adjunct-directeur, de deskundigen die worden gedetacheerd uit de ondersteunende diensten, de hiertoe specifiek aangeworven analisten en het administratief personeel. Zij dienen houder te zijn van een veiligheidsmachtiging van het niveau "zeer geheim" krachtens de wet van 11 december 1998 *betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen* en zijn verplicht de geheimen te bewaren die hen worden toevertrouwd bij de uitoefening van hun opdracht of hun medewerking. De verplichte geheimhouding blijft van kracht, zelfs indien het lid het OCAD heeft verlaten of een einde gesteld heeft aan zijn medewerking (artikelen 7 en 13).
13. Overeenkomstig het koninklijk besluit van 23 januari 2007 *betreffende het personeel van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse*, oefenen de leden van het OCAD hun ambt uit op loyale, zorgvuldige en integere wijze onder het gezag van hun functionele meerderen en dienen zij de van kracht zijnde wetten en reglementen alsook alle andere richtlijnen en in het bijzonder de deontologische gedragsregels van OCAD, na te leven. Zij

hebben recht op vrijheid van meningsuiting onverminderd de wettelijke bepalingen betreffende het beroepsgeheim en de classificatie die van toepassing blijven indien zij hun functie bij het OCAD hebben neergelegd en mogen het in openbaar geen uiting geven aan hun politieke overtuiging of zich in het openbaar inlaten met politieke activiteiten. Iedere tekortkoming aan deze plichten alsook op de vereisten inzake veiligheidsmachtiging kan naargelang de hoedanigheid van het personeelslid aanleiding geven tot een tuchtstraf, einde van de detachering of van de aanduiding (artikelen 33, 1°, 36, 40, 3°, 67, 93, 94, 127 en 128).

14. De Commissie stelt vast dat de leden van het OCAD krachtens het voormeld koninklijk besluit onderworpen zijn aan een discretieplicht aangaande alles wat betrekking heeft op hun beroepsactiviteiten, zelfs tijdens hun privéleven, op straffe van een tuchtstraf (artikelen 37, 67, 93, 94, 127 en 128).

#### 4.2. Specifieke regels voor de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst inlichting en veiligheid

15. Artikel 36 § 1 van de wet van 30 november 1998 *houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst*, bepaalt dat iedere agent verplicht is de geheimen te bewaren die hem zijn toevertrouwd in de uitoefening van zijn opdracht en dat het geheim blijft bestaan zelfs wanneer de agenten hun functie hebben neergelegd.
16. Een autonoom statuut werd verleend aan de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat bij Koninklijk besluit van 13 december 2006 *houdende het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat*, dat aan elke ambtenaar een zeker aantal verplichtingen oplegt. Dit statuut bepaalt dat de ambtenaar zijn ambt uitoefent op loyale, zorgvuldige en integere wijze onder het gezag van zijn hiërarchische meerderen en dat hij hiertoe de van kracht zijnde wetten en reglementen alsmede de richtlijnen, waaronder de nadere gedragsregels inzake deontologie van de Veiligheid van de Staat dient na te leven. Hoewel de ambtenaar het recht heeft op vrijheid van meningsuiting is dit onverminderd de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake het beroepsgeheim en de classificatie en dient hij zich in alle omstandigheden in het openbaar te onthouden van uiting te geven aan zijn politieke overtuiging en zich in het openbaar in te laten met politieke activiteiten. Naar analogie met de federale ambtenaren wordt hem verboden feiten bekend te maken die betrekking hebben op de nationale veiligheid, de handhaving van de openbare orde, de financiële belangen van de overheid, het voorkomen en het bestraffen van strafbare feiten, het medisch geheim, de rechten en vrijheden van de burger en onder meer het recht op eerbiediging van het privéleven en de

voorbereiding van beslissingen, zelfs indien hij zijn functie heeft neergelegd. Elke handeling of gedraging, zelfs buiten de uitoefening van het ambt, die een tekortkoming aan de beroepsplichten en aan de deontologische code uitmaakt, kan aanleiding geven tot het opleggen van een tuchtstraf (artikelen 9 § 1, 12 en 199).

17. De Commissie merkt vooral op dat de ambtenaar onderworpen is aan een discretieplicht aangaande alles wat betrekking heeft op zijn beroepsactiviteiten, zelfs tijdens zijn privéleven, zo niet kan hij een tuchtstraf oplopen (artikelen 13 en 199).
18. Bepaalde burgerlijke ambtenaren van het stafdepartement inlichtingen en veiligheid van de Krijgsmacht genieten van een specifiek statuut bepaald bij koninklijk besluit van 4 juli 2014 *tot vaststelling van het statuut van bepaalde burgerlijke ambtenaren van het stafdepartement inlichtingen en veiligheid van de Krijgsmacht*. Er is bepaald dat zij houder moeten zijn van een veiligheidsmachtiging van het niveau zeer geheim. Voor het overige is het koninklijk besluit *van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel*<sup>4</sup> van toepassing.

#### 4.3. Veiligheidsmachtiging

19. De voormelde statuten specificeren dat de personeelsleden van het OCAD en van de inlichtingen en veiligheidsdiensten houder dienen te zijn van een veiligheidsmachtiging.
20. De veiligheidsmachtiging is het officieel attest, verstrekt op grond van de gegevens verzameld door een inlichtingen- en veiligheidsdienst, luidens hetwelk, om toegang te krijgen tot gegevens waaraan een zekere graad van vertrouwelijkheid is toegekend: een natuurlijke persoon voldoende garanties biedt inzake geheimhouding, loyaleiteit en integriteit (artikel 13, 2<sup>o</sup> van de wet van 11 december 1998 *betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen*).

---

<sup>4</sup> Artikel 10 bepaalt dat de rijksambtenaar het recht heeft op vrijheid van meningsuiting ten aanzien van de feiten waarvan hij kennis heeft uit hoofde van zijn ambt en dat het hem enkel verboden is die feiten bekend te maken die betrekking hebben op 's lands veiligheid, de bescherming van de openbare orde, de financiële belangen van de overheid, het voorkomen en het bestraffen van strafbare feiten, het medisch geheim, de rechten en de vrijheden van de burger, en in het bijzonder op het recht op eerbied voor het privé-leven; dit verbod geldt bovendien voor feiten die betrekking hebben op de voorbereiding van alle beslissingen zolang er nog geen eindbeslissing is genomen; evenals voor feiten die, wanneer zij bekend worden gemaakt, de belangen van de overheidsdienst waarin de ambtenaar is tewerkgesteld, kunnen schaden.

#### 4.4. Opmerkingen

21. De bepalingen die voorafgaan en de per definitie geheime aard van de functie van de leden van een inlichtingendienst of van het OCAD, beletten hen hun professionele hoedanigheid en hun beroepsactiviteiten te vermelden op sociale netwerken en vanzelfsprekend ook iedere informatie die gedekt is door het beroepsgeheim of hun algemene discretieplicht.
22. Een dergelijk verbod is niet uitzonderlijk. Zo herinnert bijvoorbeeld een omzendbrief van de Procureur des Konings van Brussel van 16 september 2013 eraan dat het principieel niet is toegestaan zijn hoedanigheid van magistraat te vermelden op sociale netwerken<sup>5</sup>.
23. Niettemin is het vooraf onontbeerlijk dat de regels betreffende de mogelijkheid of het verbod op het gebruik van sociale netwerken ter kennis gebracht wordt van de betrokken ambtenaren en opgenomen worden in een algemene tekst zoals een statuut, een reglement, richtlijnen of een deontologische code.
24. Anderzijds zou het overmatig zijn hen iedere activiteit van strikt persoonlijke aard op sociale netwerken te verbieden indien zij zich houden aan de voormelde beperkingen. De volgende vraag zal erin bestaan uit te maken of zij dergelijke, louter privéactiviteiten, mogen uitvoeren op hun werkplek (zie hierna).

#### 5. Controlemogelijkheid<sup>6</sup>

##### 5.1. Op de werkvloer/tijdens de werkuren

25. De Commissie herinnert eraan dat de werkgever kan beslissen of hij zijn medewerkers al dan niet toegang verleent tot sociale netwerken en voor welke doeleinden. Hij kan bijvoorbeeld beslissen dat de sociale netwerken op het werk gebruikt mogen worden voor privédoeleinden en de periodes bepalen waarin dit gebruik is toegestaan. Hij kan dit gebruik ook verbieden.

---

<sup>5</sup> V.B. Dejemeppe, « Les magistrats sur les réseaux sociaux : questions de déontologie » in *Les réseaux sociaux et le droit*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 27.

<sup>6</sup> Zie de aanbeveling van de Commissie nr. 08/2012 van 2 mei 2012 betreffende de controle door de werkgever op het gebruik van elektronische communicatie-instrumenten op de werkvloer, [http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling\\_08\\_2012\\_0.pdf](http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_08_2012_0.pdf)  
Zie eveneens R. Saelens, *Vademecum sociale media & arbeidsrelaties*, VUB, 2014, <http://emsoc.be/wp-content/uploads/2014/11/Vademecum-Sociale-media-Arbeidsrelaties.pdf>.

26. De werkgever heeft een controlerecht dat, hoewel het niet onbeperkt is, toelaat na te gaan of de werknemer de onderrichtingen naleeft, ongeacht of hij de toegang tot sociale netwerken op het werk toelaat, dan wel weigert. Deze controlebevoegdheid vindt haar wettelijke basis in de statutaire bepalingen waarvan sprake hiervoor en in de wetgeving op het arbeidscontract die bepalen dat het personeelslid zijn functie zal uitoefenen onder het gezag van zijn meerdere.
27. De werkgever moet de controle op het gebruik van sociale netwerken op de werkvloer signaleren via een onderhandeld en voorzienbaar controlebeleid dat door het arbeidsreglement, door een reglement, richtlijnen of een deontologische code ter kennis van de medewerkers moet worden gebracht zodat zij duidelijk weten wanneer en om welke redenen de werkgever een controle uitvoert.
28. De Commissie herhaalt dat een controlebeleid het privéleven eerbiedigt als het voldoet aan de algemene beginselen van de Privacywet (een welbepaald doeleinde nastreven, niet systematisch alles controleren en de medewerker informeren over de mogelijkheid van controle).
29. Bij gebrek aan meer bijzondere regels die betrekking zouden hebben op de activiteiten van de ambtenaren van de inlichtingendiensten en het OCAD, meent de Commissie dat de regels van de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 81 van 26 april 2002 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de werknemers ten opzichte van de controle op de elektronische onlinecommunicatiegegevens*, op dit gebied een referentie-instrument vormt, ook voor de openbare sector. Teneinde de proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginselen te eerbiedigen moet de controle progressief en gradueel zijn in functie van de hoogdringendheid van de controle. In een eerste fase worden globale communicatiegegevens onderzocht en zo men hierbij anomalieën vaststelt worden pas in een latere fase geïndividualiseerde gegevens geanalyseerd.
30. Voor de betrokken ambtenaren, en voor zover de voorwaarden voor het gebruik van de sociale netwerken (strikt privé) en de plaats van gebruik (al dan niet op het werk) vooraf werden bepaald door hun statuut, een reglement, richtlijnen of een deontologische code, en hen ter kennis werden gebracht, is een controle op de werkvloer toegelaten om na te gaan of zij hun beroepsactiviteiten vermelden op de sociale netwerken. Indien dit het geval zou zijn zou ook de aard van hun communicaties gecontroleerd kunnen worden aangezien de ambtenaar een verbod zou genegeerd hebben en het dus gerechtvaardigd zou zijn te controleren of hij niet eveneens zijn beroepsgeheim of zijn algemene discretieplicht heeft geschonden.



31. Wat de experts en andere externe medewerkers betreft waarmee een servicecontract wordt afgesloten zonder band van ondergeschiktheid, zouden de gebruiksvoorwaarden moeten opgenomen worden in het contract.

5.2. Via de veiligheidsenquête

32. Het gaat om een enquête die wordt uitgevoerd door de inlichtingen- en veiligheidsdienst om na te gaan of alle voorwaarden vervuld zijn voor de aflevering van een veiligheidsmachtiging, rekening houdend met het niveau en het voorwerp van de veiligheidsmachtiging.
33. De geaccrediteerde ambtenaren en leden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen overgaan tot elk onderzoek en alle inlichtingen verzamelen die noodzakelijk zijn voor het onderzoek.
34. Bijlage II bij het koninklijk besluit van 24 maart 2000 *tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen*, somt de volgende informatiebronnen op:  
*“De onderzoekers hebben toegang tot de registers van beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het centraal strafregister, het gemeentelijk strafregister, de bevolkings- en vreemdelingenregisters bij de gemeentelijke administraties, alsook tot het Rijksregister van de natuurlijke personen. Zij hebben eveneens toegang tot de basisgegevens van de politiediensten, waartoe alle politiemensen toegang hebben in de uitoefening van hun ambt en welke hen in staat stelt de identiteit van een persoon te controleren en na te gaan of die niet verdacht is of opgespoord wordt. De onderzoekers mogen alle nuttige gegevens, bijgehouden door de algemene politiediensten, zowel van bestuurlijke als van gerechtelijke politie vragen. Het betreft hier informatie met betrekking tot misdrijven waarvan de persoon verdacht wordt of waarbij hij betrokken is.*  
*De onderzoekers kunnen van sommige andere overheidsbesturen, waarvan de lijst is vastgelegd bij koninklijk besluit, de nodige inlichtingen krijgen in twee bepaalde domeinen: alles betreffende de identiteit van een persoon en alles wat zijn kredietwaardigheid kan vaststellen.*  
*De onderzoekers kunnen aan elke andere persoon in het kader van het veiligheidsonderzoek om hun medewerking vragen.*  
*Tenslotte, kunnen de onderzoekers overgaan tot een omgevingsonderzoek, de betrokkene interviewen en inlichtingen in het buitenland inwinnen.*

*De onderzoekers consulteren niet alle hierboven vermelde bronnen ongeacht het niveau van de gevraagde veiligheidsmachtiging. Het aantal geconsulteerde bronnen varieert in functie van het niveau van de gevraagde veiligheidsmachtiging of in functie van eventuele tijdens het onderzoek bekomen negatieve elementen".*

35. Indien ernstige vermoedens het rechtvaardigen is, het mogelijk na te gaan, in het kader van een veiligheidsonderzoek, op publiek toegankelijke sociale media, welke informatie betrokkene voorwerp van het veiligheidsonderzoek waarmee hij/zij voorafgaandelijk moet instemmen (instemming die te allen tijde kan worden ingetrokken), op voormelde sociale media zet, met als finaliteit na te gaan of er geen inbreuk wordt gemaakt op de geldende regels inzake discretie, loyaliteit en integriteit.

### 5.3. Buiten de werkuren

36. In principe kan de werkgever het gebruik van sociale netwerken buiten de werkuren niet verbieden, noch de activiteiten controleren van de medewerker op die netwerken tijdens zijn vrije tijd of zijn vakantiedagen.
37. Nochtans, voor de betrokken ambtenaren blijft het verbod bij activiteiten op de sociale netwerken gedurende de vrije tijd om de professionele hoedanigheid te vermelden of iedere informatie die rechtstreeks of onrechtstreeks kan leiden tot het achterhalen van het beroep, evenals het verbod van iedere informatie die betrekking zou hebben op de beroepsactiviteiten van de ambtenaar, natuurlijk gerechtvaardigd.

## **OM DEZE REDENEN,**

Brengt de Commissie het volgende advies uit met betrekking tot de vraag van de Comités I en P met betrekking tot de mogelijkheid om de leden van de inlichtingendiensten en het OCAD te verbieden om, zelfs privé, actief te zijn op de sociale netwerken:

- een verbod op de vermelding van de professionele hoedanigheid van de ambtenaar van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten of het OCAD, alsmede elke informatie die rechtstreeks of onrechtstreeks kan leiden tot het achterhalen van het beroep, en op iedere informatie die betrekking zou kunnen hebben op de beroepsactiviteiten van de ambtenaar is gerechtvaardigd en de betrokken diensten worden verzocht zich te schikken naar de modaliteiten zoals vermeld in punt 23;

- de controle op het gebruik van de sociale netwerken door de betrokken ambtenaren dient de regels na te leven die werden herhaald in de punten 25 en volgende.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere