



Advies nr 54/2014 van 1 oktober 2014

Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de rechtstreekse bevraging van de Algemene Nationale Gegevensbank, bedoeld in artikel 44/7 van de wet op het politieambt door de aangeduide personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken (CO-A-2014-050)

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 Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, ontvangen op 24/07/2014;

Gelet op het verslag van Mevrouw Mireille Salmon;

Brengt op 1 oktober 2014 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP VAN HET ONDERHAVIG ADVIES

1. Op 24 juli 2014 vroeg de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding het advies van de Commissie over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de rechtstreekse bevraging van de Algemene Nationale Gegevensbank (hierna ANG), bedoeld In artikel 44/7 van de wet op het politieambt¹ door de aangeduide personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken.
2. De Commissie bracht reeds op 26 november 2008 een advies nr. 39/2008 uit over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de rechtstreekse toegang van de aangeduide personen van de Dienst Vreemdelingenzaken tot de concrete feiten van de gerechtelijke politie en de inlichtingen inzake de groeperingen en de personen die behandeld worden in het kader van de opdrachten van de bestuurlijke politie en gecentraliseerd worden in de ANG.
3. Dit ontwerp van koninklijk besluit leidde echter niet tot enig resultaat aangezien de federale regering destijds oordeelde dat de wet op het politieambt voorafgaand diende aangepast te worden.
4. Sedert de wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt door 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, bepaalt artikel 44/11/12, §1^{er}, 2^o, de nadere regels van de rechtstreekse bevraging van de ANG voor de overheden bedoeld in artikel 44/11/9, waaronder de Dienst Vreemdelingenzaken, in het kader van de uitoefening van hun wettelijke opdrachten.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

A. Toepasselijke wetgeving

5. Op grond van de artikelen 1, § 1 en 3, § 1 van de WVP zijn gegevens betreffende geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen, persoonsgegevens waarvan de verwerking onderworpen is aan de WVP. De gegevens die opgenomen zijn in de ANG, en

¹ B.S., 22 december 1992

waartoe de Dienst Vreemdelingenzaken toegang wenst te krijgen, zijn gegevens betreffende identificeerbare personen.

6. De basisregels voor verblijf en toegang tot het Belgisch grondgebied zijn beschreven in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen².
7. Artikel 21 van de wet van 5 augustus 1992³ op het politieambt draagt aan de politiediensten op toe te zien op de naleving van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Artikelen 44/1 tot 44/11/13 van dezelfde wet bepalen de gegevens die worden opgenomen in de ANG, de regels die van toepassing zijn voor het beheer van die gegevens en de regels voor toegang tot de ANG.

B. Finaliteitsbeginsel

8. Overeenkomstig artikel 4, § 1, 2°, van de WVP moeten persoonsgegevens verkregen worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Deze gegevens mogen bovendien niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de oorspronkelijke doeleinden.
9. Artikel 2, § 1 van het ontwerp van koninklijk besluit preciseert de wettelijke opdrachten waarvoor de met naam aangeduide personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken gemachtigd worden over te gaan tot een rechtstreekse bevraging van de ANG.
10. Deze opdrachten zijn vermeld in de artikelen 2, 2° ; 3, 5° en 7° ; 7, 3° en 5° ; 9 ; 9 bis ; 9 ter, §4 ; 10 bis, §2 ; 11, §1^{er} ; 15 ; 15bis ; 20 ; 21 ; 22 ; 25 ; 29 ; 30 bis ; 43 ; 45, §3 ; 46 ; 52/4 ; 54 ; 55/4 ; 57/32 ; 58 ; 61/2 ; 61/3 ; 61/4 ; 61/7 ; 61/9 ; 61/27 ; 74/5 ; 74/6 en 81 van de wet van 15 december 1980⁴.

² Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. De geconsolideerde versie van deze wet die talrijke wijzigingen onderging kan geraadpleegd worden op de website www.justel.be

³ *Op.cit.*

⁴ *Op.cit.*

11. Uit deze bepalingen blijkt dat de Dienst Vreemdelingenzaken verplicht is te controleren of de vreemdeling geen gevaar vormt voor de openbare orde, voor de nationale veiligheid en de openbare rust, onder meer in het raam van:

- de toegang tot het grondgebied;
- de afgifte van een visum;
- de toekenning van een machtiging tot verblijf om humanitaire redenen;
- de toekenning van een machtiging tot verblijf om medische redenen;
- het nemen van een beslissing in het kader van een gezinshereniging;
- de toekenning van het verblijf in de hoedanigheid van student;
- de aanvraag tot vestiging voor een onderdaan van een derde land;
- de toekenning van het statuut van langdurig ingezetene;
- de erkenning van het recht op verblijf in de hoedanigheid van burger van de EU en hun familieleden en vreemdelingen, familieleden van een Belg;
- de procedure voor de erkenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus;
- de toekenning van het statuut van tijdelijke bescherming;
- de toekenning van het statuut van slachtoffer van mensenhandel en/of bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel;
- de machtiging tot verblijf in de hoedanigheid van onderzoeker of voor wetenschappelijke doeleinden;
- de machtiging tot verblijf in de hoedanigheid van hooggekwalificeerde werknemers.

Zoals vermeld in het Verslag aan de Koning dient bij het nemen van de beslissing door de Dienst Vreemdelingenzaken rekening gehouden te worden met de elementen van de openbare orde, de nationale veiligheid of de openbare rust.

12. De Commissie oordeelt dat deze doeleinden welbepaald en gerechtvaardigd zijn.

C. Proportionaliteitsbeginsel en beginsel van juistheid van de gegevens

13. Artikel 4, § 1, 3^o, van de WVP stelt dat "*persoonsgegevens verwerkt moeten worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen zij niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden*".

14. Volgens het Verslag aan de Koning kan de rechtstreekse bevraging door de Dienst Vreemdelingenzaken enkel omwille van de uitoefening van hun wettelijke opdrachten. Dit is een illustratie van « *need to know* »- principe. Deze bekommernis zou een betere formulering krijgen mocht in artikel 2, § 1 van het ontwerp van koninklijk besluit vermeld worden "de Directeur-generaal duidt met naam de personeelsleden van de Dienst

Vreemdelingenzaken aan die individueel gemachtigd worden over te gaan tot een rechtstreekse bevraging van de ANG wanneer zij handelen in het kader van hun wettelijke opdrachten bedoeld in de artikelen (de nummering van het ontwerp hernemen)".

15. Artikel 4 van het ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat de rechtstreekse bevraging van de ANG slaat op:

- a) het bestaan van gegevens over een persoon bedoeld in artikel 44/5, §1, eerste lid, 2^o tot 6^o, van de wet op het politieambt, met andere woorden de gegevens met betrekking tot de personen die betrokken zijn bij fenomenen van bestuurlijke politie waaronder verstaan wordt het geheel van problemen die de openbare orde verstoren en die gepaste maatregelen van bestuurlijke politie vereisen omdat zij van dezelfde aard en terugkerend zijn, door dezelfde personen gepleegd worden of gericht zijn op dezelfde categorieën van slachtoffers of plaatsen; de gegevens met betrekking tot de leden van een nationale of internationale groepering die de openbare orde zoals bedoeld in artikel 14 zou kunnen verstoren; de gegevens met betrekking tot de personen die schade kunnen toebrengen aan te beschermen personen of roerende en onroerende goederen en de gegevens met betrekking tot de personen die er het doelwit van kunnen uitmaken; de gegevens met betrekking tot de in de artikelen 18 tot 21 bedoelde personen (waaronder de geesteszieken) en de gegevens met betrekking tot de personen die geregistreerd zijn inzake gerechtelijke politie voor een strafbaar feit dat gepleegd werd in het kader van de openbare ordehandhaving;
- b) het bestaan van gegevens over een persoon bedoeld in artikel 44/5 §3, 1^o en 4^o van de wet op het politieambt en opgeslagen in processen-verbaal, met andere woorden de gegevens met betrekking tot de verdachten van een strafbaar feit en de veroordeelde personen, de gegevens met betrekking tot de daders en verdachten van een door de politie vastgestelde administratief gesanctioneerde inbreuk, de gegevens met betrekking tot de personen die op verdachte wijze overleden zijn en de gegevens met betrekking tot de vermiste personen;
- c) de door de politie weerhouden kwalificatie of kwalificaties voor de feiten die betrekking hebben op de personen bedoeld in punt b);
- d) de gegevens die noodzakelijk zijn om meer informatie te bekomen vanwege de bevoegde overheid over de personen bedoeld in punten a) en b);
- e) de gegevens met betrekking tot de te nemen maatregelen op aanvraag van de Dienst Vreemdelingenzaken voor de personen bedoeld in punten a) en b).

16. De rechtstreekse bevraging zal zowel slaan op het bestaan van gegevens van bestuurlijke als van gerechtelijke politie.

17. De toegang bedoeld in artikel 44/5, § 1, eerste lid, 4° en 5°, betreft de slachtoffers en de geesteszieken. De Commissie meent dat een toegang betreffende geesteszieken kan gerechtvaardigd worden in de gevallen waar het verblijf wordt toegestaan voor medische redenen. De Commissie beschouwt de toegang betreffende de slachtoffers echter als ongepast en overmatig.

18. Zoals zij reeds onderstreepte in haar adviezen nr. 01/2006 van 18 januari 2006 en nr. 39/2008 van 26 november 2008, dringt de Commissie aan op het gevoelige karakter van de gegevens die opgenomen zijn in de ANG. Zij herinnert eraan dat de personen die hierin zijn opgenomen verdacht worden van een inbreuk (gerechtelijke politie) of een gevaar vormen voor de openbare orde (bestuurlijke politie). Deze personen werden echter nog niet noodzakelijk veroordeeld en zullen dit eventueel ook nooit worden.

19. De beoogde toegang tot de ANG biedt de Dienst Vreemdelingenzaken de mogelijkheid toegang te hebben tot een zeer brede waaier gegevens die hij voorzichtig zou moeten behandelen gelet op de gevoeligheid van de geregistreerde gegevens maar ook de belangrijke gevolgen die hun raadpleging kan hebben (weigering of beperking van de toegang tot het grondgebied, uitzetting, uitdrijving, enz.)

20. Daarom sprak de Commissie zich in haar advies nr. 39/2008 gunstig uit over het procedé zoals beschreven in het Verslag aan de Koning bij het vorige ontwerp van koninklijk besluit, namelijk dat wanneer het ANG een resultaat toont, de Dienst Vreemdelingenzaken een bijkomende controle vraagt aan het parket om over exacte en bijgewerkte informatie te kunnen beschikken conform de vereisten bepaald in artikel 4, § 1, 4° van de WVP. Zij verduidelijkte echter dat de verantwoordelijkheid en de beoordeling van het feit of een vreemdeling al dan niet een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid de bevoegdheid blijft van de Dienst Vreemdelingenzaken of van de Minister en dat een persoon die werd beoordeeld daartegen in beroep kan gaan bij de gerechtelijke autoriteiten.

21. Het Verslag aan de Koning bij het huidige ontwerp van koninklijk besluit stelt: "*dat de Dienst Vreemdelingenzaken, na te hebben vastgesteld dat zich concrete feiten hebben voorgedaan die de gerechtelijke politie aanbelangen en inlichtingen zijn verkregen inzake de groeperingen en de personen die behandeld worden in het kader van de opdrachten van de bestuurlijke politie, contact zal opnemen met het openbaar ministerie, om aanvullende inlichtingen in te winnen, behoudens in de gevallen die voorzien worden in de wet van 15 december 1980 waarbij volstaat, dat de persoon door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde en de nationale veiligheid te kunnen schaden*". De Commissie

veronderstelt dat artikel 4, a) en b) van het ontwerp van koninklijk besluit moeten geïnterpreteerd worden in die zin dat zij informatie verstrekken over het bestaan van bepaalde gegevens terwijl d) voorziet in de raadpleging van "*gegevens die noodzakelijk zijn om meer informatie te bekomen vanwege de bevoegde overheid*" (m.a.w. het bevoegde parket). In die mate zou het thans voorgestelde procedé aansluiten bij hetgeen door de Commissie in het verleden als aanvaardbaar werd beschouwd.

22. Het Verslag aan de Koning stelt echter dat geen bijkomende inlichtingen moeten worden gevraagd indien, volgens de wet van 15 december 1980, het volstaat dat de persoon door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde en de nationale veiligheid te kunnen schaden. Uit bijkomende inlichtingen die werden verkregen door het secretariaat blijkt dat deze uitzondering slaat op de gevallen van heterdaad. Deze uitzondering werd echter niet opgenomen in het ontwerp van koninklijk besluit. Mocht dit alsnog gebeuren zou dit preciezer moeten worden omschreven met verwijzing naar de betrokken bepalingen.

23. Gelet op wat voorafgaat en mits rekening wordt gehouden met de geformuleerde opmerkingen, oordeelt de Commissie dat de beoogde verwerking artikel 4, § 1, 3° en 4° eerbiedigt.

D. Informatiebeveiliging

24. Het beginsel van beveiliging van verwerkingen van persoonsgegevens zoals bepaald in artikel 16 van de Privacywet verplicht de verantwoordelijke voor de verwerking om de passende technische en organisatorische veiligheidsmaatregelen te treffen om de persoonsgegevens die hij verwerkt te beveiligen en zich te wapenen tegen afwijkingen van het doeleinde. Het passend karakter van deze beveiligingsmaatregelen hangt af, enerzijds, van de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, van de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.

25. De Commissie stelt vast dat ruimschoots rekening werd gehouden met haar opmerkingen die geformuleerd werden in voorgaande adviezen zodat de hierna onderzochte bepalingen geen bijkomende opmerkingen vereisen.

26. Zo preciseert artikel 2 van het ontwerp van koninklijk besluit dat de rechtstreekse bevraging van de ANG enkel gebeurt door de personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken die door de Directeur-generaal werden aangeduid ingevolge de

functies die zij uitoefenen en de noodzaak om de bedoelde feiten en informatie te kennen ("need to know" beginsel).

27. Dit artikel bepaalt eveneens dat de lijst van aangeduide personen wordt meegedeeld aan "de Directie die de toegangen tot de A.N.G. beheert". Deze lijst wordt voortdurend bijgewerkt en permanent aan de voormelde dienst meegedeeld. Op haar vraag ontvangt de Commissie een kopie van deze lijst.

28. Artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit legt het accent op de individuele verantwoordelijkheid van de personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken die een rechtstreekse toegang krijgen tot de ANG en bepaalt dat zij zich er schriftelijk moeten toe verbinden te waken over de vertrouwelijkheid van de gegevens waartoe ze toegang hebben. Deze verbintenis wordt toegevoegd aan hun persoonlijk dossier. Bovendien zijn zij gehouden tot het beroepsgeheim zoals bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek.

29. Artikel 5, §1 van het ontwerp van koninklijk besluit voorziet in de aanduiding van een consulent voor de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die belast is met de controle dat de bevragingen van de ANG door de aangeduide personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken inderdaad beperkt blijven tot de gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doeleinden. Hij wordt eveneens belast met de contacten met de Commissie en zal de incidenten beheren die de integriteit, de betrouwbaarheid, de beschikbaarheid van de ANG of de hierin opgenomen gegevens dreigen aan te tasten. §4 van ditzelfde artikel voegt hieraan toe dat de consulent voor de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een controlebeleid vaststelt waarbij hij aangeeft welke middelen noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van dit beleid, en het ter beschikking houdt van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

30. Artikel 5, §2 van het ontwerp van koninklijk besluit verduidelijkt *"de consulent voor de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer handelt volledig onafhankelijk, krijgt hij van niemand instructies en heeft hij toegang tot alle gegevens bedoeld in dit koninklijk besluit alsook tot alle relevante lokalen. De uitvoering van zijn opdracht mag voor de consulent voor de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer geen nadelige gevolgen hebben. Meer in het bijzonder mag hij niet ontslagen of vervangen worden als consulent voor de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer omwille van de uitvoering van de taken die hem werden toevertrouwd"*.

31. Artikel 6, §1 van het ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat de nadere functionele en technische regels voor de rechtstreekse bevraging door de personeelsleden aangeduid door de Dienst Vreemdelingenzaken, worden vastgelegd in een protocolakkoord tussen de directie die de toegangen tot de ANG beheert en de Directeur-generaal. Dit protocol wordt op haar vraag aan de Commissie overgemaakt. § 2 van dit artikel verduidelijkt reeds dat de Directeur-generaal zich ertoe verbindt dat de werkstations waarmee de ANG rechtstreeks bevragd wordt, op passende wijze beveiligd zijn, en dit op alle plaatsen waar de bevraging mogelijk is en § 3 dat de bedoelde personeelsleden van Dienst vreemdelingenzaken elke rechtstreekse bevraging van de gegevens en de informatie van de ANG zullen motiveren.
32. Artikel 9 van het ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat alle personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken die aangeduid worden om de ANG rechtstreeks te bevragen een opleiding volgen. Deze opleiding wordt gegeven door de Directie van de operationele politie informatie en behandelt tenminste de inhoud van de ANG, de regels voor het beheer van de operationele informatie en de verplichtingen die voortvloeien uit de eerbied voor de persoonlijke levenssfeer in de ANG. § 2 van dit artikel bepaalt dat *"Alle bevragingen van de A.N.G. die door de in artikel 2, §1, bedoelde personeelsleden uitgevoerd worden, worden geregistreerd en bewaard gedurende 10 jaar te rekenen vanaf de uitgevoerde bevraging"*. In dit verband oordeelt de Commissie dat de loggings zullen moeten toelaten na te gaan wie, wat en wanneer heeft geraadpleegd en om welke reden(en).
33. Artikel 10 van het ontwerp van koninklijk besluit voorziet in regelmatige controles naar de rechtmatigheid van de uitgevoerde bevragingen.
34. Hoewel deze bepalingen geen aanleiding geven tot opmerkingen is artikel 7 van het ontwerp van koninklijk besluit wel betwistbaar aangezien het bepaalt dat de leden van de Dienst Vreemdelingenzaken die gemachtigd zijn om de ANG te raadplegen *"ambtshalve of op aanvraag aan andere personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken die de behoefte om deze te kennen hebben, gegevens van de A.N.G. medelen die relevant zijn voor de uitvoering van de opdrachten bedoeld in de wet van 15 december 1980"*. Deze mededeling wordt overgelaten aan het goedgevoelen van de gemachtigde personeelsleden zonder dat bepaald wordt dat zij dit dienen te motiveren, aan wie de mededeling wordt gedaan of voor welk bijzonder doeleinde, noch of een beroepsgeheim rust op de persoon die de informatie ontvangt. Zoals zij thans is bepaald doet deze interne mededeling de meeste van de voormelde beveiligingsmaatregelen teniet. De Commissie beveelt wel aan dit artikel opnieuw te formuleren zodat het kan geïnterpreteerd worden in die zin dat

gegevens waartoe de in artikel 2, § 1 bedoelde personeelsleden toegang kregen, meegedeeld kunnen worden aan andere personeelsleden (die niet gemachtigd zijn om toegang te hebben tot de ANG) doch enkel en alleen indien deze mededeling strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taken.

OM DEZE REDENEN,

De Commissie

verleent een gunstig advies over het ontwerp van koninklijk besluit **op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de opmerkingen die geformuleerd werden in de punten 14 ; 17 tot 22 ; 32 en 34.**

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere