



Advies nr 56/2013 van 6 november 2013

Betreft: Advies inzake het ontwerp van Koninklijk besluit tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden betreffende het register van de gemeentelijke administratieve sancties ingevoerd bij artikel 44 van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (CO-A-2013-060)

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 Mevr. Joëlle Milquet, Minister van Binnenlandse Zaken en Gelijkheid van Kansen ontvangen op 25/10/2013;

Gelet op het verslag van de rapporteur, Dhr. G. Vermeulen;

Brengt op 6 november 2013 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Mevrouw Joëlle Milquet, Minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke kansen (hierna 'de aanvrager'), heeft op 25 oktober 2013 aan de Commissie gevraagd om bij hoogdringendheid een advies te verstrekken over het ontwerp van Koninklijk besluit *tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden betreffende het register van de gemeentelijke administratieve sancties ingevoerd bij artikel 44 van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties* (hierna 'het ontwerp-KB').
2. De Commissie brengt hiernavolgend dan ook bij hoogdringendheid advies uit, en dit op basis van de informatie waarover zij beschikt, en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten.

II. VOORGESCHIEDENIS

3. De Commissie heeft op 30 januari 2013 reeds advies nr. 04/2013 uitgebracht, inzake het voorontwerp van wet *betreffende de gemeentelijke administratieve sancties met het oog op de bestrijding van de overlast*. Dit voorontwerp van wet heeft aanleiding gegeven tot de wet van 24 juni 2013 *betreffende de gemeentelijke administratieve sancties* (hierna 'de GAS-wet').
4. Artikel 44 van de GAS-wet maakt melding van een "*register van gemeentelijke administratieve sancties*" (hierna "het register"). In hetzelfde artikel is ook de mogelijkheid voorzien om hieromtrent een uitvoeringsbesluit uit te vaardigen, hetgeen met het ontwerp-KB wordt beoogd.

III. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

a. ALGEMEEN

5. De Commissie brengt in herinnering dat zij in voormeld advies nr. 04/2013 (randnummer 12) vragen had rond de organisatie van de toegang tot het register en de waarborgen er rond: "*Kunnen gegevens omtrent een inbreuk die in gemeente A gepleegd werd bijvoorbeeld gebruikt worden in gemeente B zodat een "herhaling" kan bewezen worden en er aldus een hogere boete kan worden opgelegd? Of gegevens voor het aantonen van een "herhaling" enkel worden aangewend als deze feiten betreffen die op het grondgebied van dezelfde gemeente werden gepleegd en zo ja wat is de meerwaarde van een gemeenschappelijk register? Wordt er ter zake een verschillende aanpak vooropgesteld in de*

*gevallen waarin meerdere gemeenten samen één register beheren (en eventueel ook éénzelfde gemeenschappelijk politiereglement aannemen) dan in situaties waarin gemeenten elk apart over een register beschikken? Zoja, is dit te rijmen met het gelijkheidsbeginsel?*¹.

6. Deze knelpunten zijn echter niet weggewerkt, noch in de GAS-wet, noch in het ontwerp-KB. Het is nochtans noodzakelijk om hierover meer duidelijkheid te krijgen. Artikel 7 van de GAS-wet voorziet nu wel in een heldere definitie van "herhaling": "*Herhaling bestaat wanneer de overtreder reeds werd gesanctioneerd voor eenzelfde inbreuk binnen de vierentwintig maanden voorafgaand aan de nieuwe vaststelling van de inbreuk.*" Deze definitie lijkt niet uit te sluiten dat er ook met sancties rekening wordt gehouden die al in andere gemeentes worden opgelegd (bv. in de gevallen waarin een gemeenschappelijk politiereglement en register voorhanden zijn). Hoe dit praktisch – in het bijzonder op het vlak van de gegevensuitwisseling tussen de gemeenten – zal verlopen is echter niet duidelijk¹.

b. ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN²

Artikel 1

7. Artikel 1 van het ontwerp-KB stelt dat de gemeente die verantwoordelijk is voor de verwerking – op aanvraag – de persoonsgegevens die opgenomen zijn in het register, dient mede te delen aan de politiediensten en aan het parket. Daar waar voor de politiediensten vermeld wordt dat deze mededeling dient te kaderen in functie van hun opdrachten van administratieve of gerechtelijke politie, wordt er geen melding gemaakt van het precieze doeleinde waarvoor de mededeling aan het parket mogelijk is. Om een zekere mate van uniformiteit, transparantie en rechtszekerheid te bewerkstelligen, adviseert de Commissie om ook de finaliteit van de mededeling aan het parket in het ontwerp-KB te vermelden. Hiertoe kan desgevallend inspiratie gevonden worden in artikel 593 van het Wetboek van Strafvordering³.

¹ De toelichting bij het amendement (op basis waarvan deze bepaling werd ingevoegd) biedt ook geen verheldering.

² De Commissie wijst er overigens op dat het ontwerp-KB twee artikels 5 bevat.

³ "(...) hebben steeds en uitsluitend in het kader van hun bij wet bepaalde opdrachten waarvoor kennis van gegevens uit het Strafregister is vereist, toegang tot de daarin opgenomen persoonsgegevens, (...)"

Artikel 2

De vijfjarige bewaartermijn

8. Artikel 2, lid 1, van het ontwerp-KB stelt uitdrukkelijk dat de persoonsgegevens vernietigd of geanonimiseerd worden na een bewaartermijn van 5 jaar. De vraag rijst waarom het ontwerp-KB dit opnieuw moet stipuleren, aangezien de GAS-wet dit al voorschrijft⁴. Bovendien bepaalt de GAS-wet uitdrukkelijk wanneer die termijn start, terwijl het ontwerp-KB hieromtrent geen verdere details geeft.
9. De Commissie merkt verder op dat de GAS-wet en het ontwerp-KB voorzien in een vernietiging of anonimisering van de persoonsgegevens na een termijn van 5 jaar, te rekenen vanaf de datum waarop de sanctie werd opgelegd of de alternatieve maatregel werd voorgesteld. Artikel 43 van de GAS-wet stelt dat de administratieve geldboetes verjaren na 5 jaar, te rekenen vanaf de datum waarop ze betaald moeten worden. Bovendien voorziet dit artikel uitdrukkelijk in een mogelijke stuiting van deze termijn. De vraag kan gesteld worden hoe beide aspecten (enerzijds vernietiging of anonimisering na 5 jaar en anderzijds mogelijke stuiting van de verjaringstermijn van 5 jaar) zich ten opzichte van elkaar verhouden, gelet op het feit dat het register net bedoeld is om het beheer van de administratieve sancties mogelijk te maken.
10. De Commissie meent ook dat het aangewezen is om, betreffende de bewaartermijn van de gegevens in het register, de GAS-wet zelf bij te sturen. Na een meer grondige reflectie en na lezing van de verder uitgewerkte regeling in het ontwerp-KB, is zij immers van oordeel dat de voorziene vijfjarige bewaartermijn niet in alle gevallen noodzakelijk is. Concreet stelt zij voor om ter zake in een meer gemoduleerd systeem te voorzien: vernietiging/anonimisering van de gegevens van zodra de opgelegde sanctie werd uitgevoerd en de desbetreffende inbreuk niet langer in rekening gebracht kan worden in het kader van de "herhaling", ofwel – wanneer de opgelegde sanctie niet werd uitgevoerd – vernietiging/anonimisering op het ogenblik dat de verjaring is ingetreden.

De veiligheidsmaatregelen en de toegang tot het register

11. Artikel 2, lid 2 voorziet ook in een aantal concrete veiligheidsmaatregelen die genomen moeten worden om de persoonsgegevens die in het register zijn opgenomen te beschermen. De Commissie wenst in dat kader te verwijzen naar het document

⁴ Artikel 44, § 2, laatste lid, van de GAS-wet.

'Referentiemaatregelen voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens', te vinden op de website van de Commissie waar een volledig overzicht van mogelijke veiligheidsmaatregelen kan gevonden worden. Belangrijk is ook dat met artikel 25 van het KB van 13 februari 2001 ter uitvoering van de WVP in deze rekening moet gehouden worden aangezien het handelt over *'gerechtelijke persoonsgegevens'*. Dit komt echter niet zo goed uit de verf in de huidige redactie van het ontwerp-KB (enkel de toelichting bij de GAS-wet geeft hierover een hint).

12. In dat verband merkt de Commissie op dat het ontwerp-KB in de Nederlandse tekst melding maakt van *'update en controle van de toegangen'*. Zij gaat er van uit dat hiermee op een loggingverplichting gedoeld wordt en ze adviseert om de Nederlandse tekst in die zin te verduidelijken (in de Franse tekst stelt het probleem zich niet). Een dergelijke uitdrukkelijke loggingverplichting is overigens ook terug te vinden in artikel 601, laatste lid van het Wetboek van Strafvordering (m.b.t. het Strafregister).
13. Artikel 44, § 3 van de GAS-wet stelt uitdrukkelijk dat de sanctionerend ambtenaar toegang heeft tot het register. Hier rijst de vraag of er in de praktijk geen andere gemeentelijke ambtenaren toegang zullen krijgen tot dit register. Momenteel is dit echter niet voorzien. Naar analogie kan verwezen worden naar artikel 591 van het Wetboek van Strafvordering voor de concrete regeling voor het Strafregister.
14. Er wordt ook nergens in het ontwerp-KB verwezen naar het feit dat de sanctionerende ambtenaar (en eventueel de andere gemeentelijke ambtenaren die toegang (zouden) hebben tot het register) gebonden zijn door het beroepsgeheim, met verwijzing naar artikel 458 van het Strafwetboek (wat voor het Strafregister bv. wel voorzien is in artikel 601 van het Wetboek van Strafvordering).

Artikel 5

15. Artikel 5 stelt onder meer dat elke natuurlijke persoon die het voorwerp uitmaakt van een administratieve sanctie of van een alternatieve maatregel opgenomen in het register van administratieve sancties hiervan *"op de hoogte wordt gebracht"*. De Commissie stelt zich de vraag in hoeverre deze bepaling een overlapping betreft van hetgeen reeds vermeld is in de GAS-wet⁵, waar wordt vermeld dat de kennisgeving aan de betrokkene de informatie-elementen moet bevatten van de artikelen 9, § 1, 10 en 12 van de WVP.

⁵ Artikel 27, in fine van de GAS-wet.

16. De Commissie adviseert tot slot om in het ontwerp-KB op te nemen dat de betrokkene, conform artikel 10 van de WVP een rechtstreeks recht van toegang heeft tot zijn eigen persoonsgegevens en dit naar analogie met wat wordt voorzien in de regeling omtrent het Strafrechtregister (zie meer bepaald artikel 595, laatste lid van het Wetboek van Strafvordering).

OM DEZE REDENEN

verleent de Commissie **een gunstig advies** omtrent het ontwerp van Koninklijk besluit *tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden betreffende het register van de gemeentelijke administratieve sancties ingevoerd bij artikel 44 van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties*, mits rekening wordt gehouden met de opmerkingen die geformuleerd zijn in randnummers 6 t.e.m. 9 en 11 t.e.m. 16.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere