



Advies nr. 64/2017 van 22 november 2017

Betreft: voorontwerp van wet tot wijziging van diverse bepalingen die betrekking hebben op de politiediensten - toegang van de Algemene Inspectie van de federale politie en de lokale politie (AIG) tot de politionele gegevens en informatie (CO-A-2017-070)

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 Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken ontvangen op 23 oktober 2017;

Gelet op het verslag van mevrouw Mireille Salmon;

Brengt op 22 november 2017 het volgend advies uit:

Voorafgaande opmerking

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens uitgevaardigd werd: betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Deze akten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016^[1].

De verordening, meestal AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing: 25 mei 2018. De richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, gedurende de uitvoeringstermijn van twee jaar, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze akten te anticiperen. Het behoort in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) toe om hiermee rekening te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

^[1] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

A. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

1. Volgens de algemene commentaar van de memorie van toelichting strekt het voorontwerp van wet *tot wijziging van diverse bepalingen die betrekking hebben op de politiediensten* (hierna het "voorontwerp") ertoe enkele wijzigingen aan te brengen in diverse wetteksten die betrekking hebben op de politiediensten en tot het regelen, via een aantal autonome bepalingen, van de bijstand door buitenlandse speciale interventie-eenheden op Belgisch grondgebied.
2. In zijn aanvraag vermeldt de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken (hierna de "aanvrager") dat naast de louter juridisch-technische wijzigingen, dit ontwerp een antwoord tracht te bieden op een aantal politieel gerechtvaardigde noden van uiteenlopende aard: strategisch, operationeel, statutair,...
3. Het advies van de Commissie wordt specifiek gevraagd met betrekking tot artikel 9 van het voorontwerp. De aanvrager legt uit dat deze bepaling "*voorziet in een expliciete rechtsgrond voor de toegang van de Algemene Inspectie van de federale politie en de lokale politie tot de politiegegevens en informatie (AIG), middels wijziging van artikel 44/11/8 van de wet op het politieambt*". Gelet op de in de aanvraag ingeroepen hoogdringendheid zal de Commissie enkel deze bepaling analyseren.
4. In dit verband merkt de Commissie op dat de politiediensten persoonsgegevens mogen verwerken overeenkomstig artikel 44/1 van de WPA. De toegang tot dergelijke gegevens door de Algemene Inspectie van de federale politie en de lokale politie (AIG) vormt een verwerking die onderworpen is aan de WVP¹. Deze verwerking kan eveneens een verwerking vormen van gegevens van gerechtelijke aard onderworpen aan artikel 8 van de WVP.

B. Analyse van artikel 9 van het voorontwerp

5. Artikel 9 van het voorontwerp voegt de AIG toe aan de organen aan wie de door de politiediensten verwerkte persoonsgegevens en informatie kunnen worden meegedeeld.
6. Na wijziging zou artikel 44/11/8 van de WPA geformuleerd zijn als volgt:
« De persoonsgegevens en de informatie kunnen ook worden meegedeeld aan het Vast Comité P en aan de Dienst Enquêtes ervan, aan het Vast Comité I en aan de Dienst Enquêtes ervan, aan het Controleorgaan, aan de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie

¹ Artikelen 1, § 2 en 3, § 1 van de WVP.

en aan het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse om hen toe te laten hun wettelijke opdrachten uit te oefenen ».

7. Artikel 44/11/4, §1 van de WPA definieert de "mededeling van gegevens en informatie" als het doorzenden, met welk middel ook, van persoonsgegevens die verwerkt worden door de politiediensten in het raam van hun opdrachten van bestuurlijke politie en van gerechtelijke politie, met inbegrip van deze vervat in de operationele politionele gegevensbanken, met name de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG), de basisgegevensbanken en de bijzondere gegevensbanken.

8. De Commissie merkt eerst en vooral op dat de rechtstreekse toegang door de AIG tot de ANG - met andere woorden de geautomatiseerde verbinding met de ANG die toegang verschaft tot de hierin opgeslagen informatie² - een Koninklijk besluit zal vergen en een ad hoc advies van de Commissie. Artikel 44/11/12, §1, 1° van de WPA bepaalt immers dat een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de nadere regels moet bepalen van de rechtstreekse toegang tot de in de A.N.G. vervatte persoonsgegevens en informatie voor de overheden bedoeld in artikel 44/11/7 en 44/11/8 in het kader van de uitoefening van hun wettelijke opdrachten. Een dergelijk Koninklijk besluit zal een aantal garanties moeten bieden over op z'n minst:
 - de noodzaak om kennis te nemen van de in de ANG opgenomen persoonsgegevens en informatie;
 - de categorieën van personeelsleden die op basis van de uitoefening van hun opdrachten over een rechtstreekse toegang beschikken tot de ANG;
 - de geautomatiseerde verwerkingen die uitgevoerd worden op basis van de gegevens en informatie van de ANG;
 - de verplichting tot naleving van het beroepsgeheim door alle personen die rechtstreeks of onrechtstreeks kennis nemen van de gegevens en informatie van de ANG;
 - de veiligheidsmaatregelen, waaronder :
 - 1° de beveiliging van de gebouwen en netwerken;
 - 2° de verplichting om alle transacties te loggen en deze loggegevens gedurende minimaal tien jaar te bewaren;
 - de verplichting om voorafgaand aan het verkrijgen van de rechtstreekse toegang of het recht op rechtstreekse bevraging, een opleiding te volgen (44/11/12 §2 van de WPA).

9. De Commissie had zich hierover uitgesproken in haar advies nr. 44/2014 van 30 april 2014 over de koninklijke ontwerpbesluiten betreffende de rechtstreekse toegang van het Comité P, Comité

² Artikel 44/11/4 §2 WPA.

I en het Controleorgaan tot de ANG³, die uitmondde in de Koninklijke besluiten van 30 oktober 2015⁴.

10. De Commissie herhaalt dat deze rechtstreekse toegang alleen de raadpleging zal toelaten van de gegevens en dat de mogelijkheid om gegevens in de ANG te wijzigen, te creëren of te wissen is uitgesloten. Zoals het Verslag aan de Koning bij de 3 voormelde Koninklijke besluiten van 30 oktober 2015 vermeldt, *"Er is dus in dit ontwerp van besluit geen sprake van om hen rechtstreekse rechten toe te kennen inzake wijziging, creatie of uitwissing van gegevens van de A.N.G. Er zal hen dus een bijzonder toegangsprofiel toegekend worden dat beperkt is tot deze mogelijkheid om de gegevens van de A.N.G. te raadplegen."*
11. De Commissie merkt vervolgens op dat het commentaar bij artikel 9 van het voorontwerp stelt *"Dit ontwerpartikel beoogt - middels een expliciete vermelding - alle misverstanden weg te nemen aangaande de noodzaak tot toegang tot politionele gegevens en informatie door de Algemene Inspectie van de federale politie en de lokale politie (AIG). Niettegenstaande de AIG kan worden beschouwd als onderdeel van de politiediensten, zal een expliciete vermelding in artikel 44/11/8 WPA eventuele juridische twijfel hieromtrent wegnemen."*
12. De opdrachten van de AIG, haar bevoegdheden en selectiecriteria voor haar personeel zijn gepreciseerd in de wet van 15 mei 2007 *op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten*⁵ (hierna de "wet van 15 mei 2007").
13. Volgens deze wet van 15 mei 2007 is de AIG een van de politiediensten onafhankelijk controleorgaan dat ressorteert onder de uitvoerende macht (artikel 5, 1^{ste} lid). De AIG staat onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken en van de minister van Justitie en het dagelijks beheer wordt toegewezen aan de minister van Binnenlandse Zaken (artikel 3). Volgens de parlementaire werkzaamheden bij de wet van 15 mei 2007, *"Om een doeltreffende controle te kunnen garanderen moeten het Vast Comité P en de Algemene inspectie voldoende onafhankelijk zijn van de politiediensten. Tot op heden is die onafhankelijkheid, vooral op statutair vlak, niet gegarandeerd. Voor de promoties bijvoorbeeld, hangen zij af van de instanties die zij controleren. Dit wetsvoorstel garandeert die statutaire onafhankelijkheid."*⁶

³ http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_44_2014.pdf.

⁴ Koninklijke besluiten van 30 oktober 2015 respectievelijk voor toegang voor het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten en van de Dienst Enquêtes ervan, van het Vast Comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Dienst Enquêtes ervan, en van het Controleorgaan tot de gegevens en de informatie van de Algemene Nationale Gegevensbank bedoeld in artikel 44/7 van de wet op het politieambt.

⁵ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2007/05/15/2007000560/justel>.

⁶ <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/51/2947/51K2947004.pdf>.

14. De Commissie merkt op dat de AIG als opdracht heeft om controle uit te oefenen op de politiediensten. De wet van 15 mei 2007 bepaalt dat de AIG de werking, activiteiten en de werkwijzen van de politiediensten onderzoekt en in het bijzonder de toepassing nagaat van de wetten, verordeningen, bevelen, onderrichtingen en richtlijnen, alsook van de normen en standaarden (artikel 5, lid 3 en 4). De AIG handelt hetzij ambtshalve, hetzij op vraag van de ad hoc autoriteiten of ingevolge klacht (artikel 6 van de wet van 15 mei 2007). Zoals wordt gesteld in de parlementaire werkzaamheden bij de wet van 15 mei 2007, "*(...) dat zowel het Vast Comité P als de Algemene Inspectie twee controle-instellingen van de politie zijn. Er is een groot onderscheid tussen beide: het Vast Comité P hangt namelijk af van het Parlement terwijl de Algemene Inspectie onder de uitvoerende macht (ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken) valt. (...) De Algemene Inspectie is een instrument van toezicht op de politiediensten waarover de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken beschikken om de goede werking van de politiediensten te controleren door middel van gerichte enquêtes naar aanleiding van klachten van burgers, op verzoek van een politiezone of gerechtelijke overheid. In dat opzicht kan de Algemene Inspectie een bemiddelingsrol spelen tussen de burgers en de politie.*"⁷
- Artikel 5/1 van de wet van 15 mei 2007 bepaalt dat een protocolakkoord wordt afgesloten tussen de Algemene Inspectie en het Comité P teneinde een overlapping te voorkomen van identieke taken die werden opgedragen aan de AIG en de dienst onderzoek van het Comité P⁸.
15. De Commissie meent dat deze controlebevoegdheid impliceert dat toegang kan verkregen worden tot de politionele informatie. Zo kan het relevant zijn voor de AIG om te beschikken over informatie inzake antecedenten van gerechtelijke of administratieve politie aangaande een lid van de politiediensten ingevolge een klacht of een aanklacht van een burger. Het kan voor de AIG ook passend zijn om bij haar onderzoeken toegang te hebben tot de loggings van de ANG, de correcte aanvulling van de ANG te controleren of de rechtmatigheid van de registraties.
16. De Commissie merkt bovendien op dat de leden van de AIG beschikken over een algemeen permanent recht tot inspectie voor de uitvoering van hun opdrachten dat hen reeds toelaat om ter plaatse alle documenten en voorwerpen die nuttig zijn voor hun opdrachten te raadplegen, een kopie ervan te maken, ze zich te laten bezorgen en ze zo nodig in beslag te nemen (artikel 8 van de wet van 15 mei 2007).

⁷ <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/51/2947/51K2947004.pdf>.

⁸ Zie de parlementaire werkzaamheden van de wet van 26 maart 2014 houdende optimalisatiemaatregelen voor de politiediensten die deze bepaling heeft ingevoerd in de wet van 15 mei 2007, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/3375/53K3375001.pdf>.

17. De Commissie merkt eveneens op dat de toelatingsvoorwaarden voor de AIG naar analogie met het personeel van de politiediensten onder meer vereisen dat de kandidaat van onberispelijk gedrag is (artikel 10, § 1, 2^o van de wet van 15 mei 2007)⁹.
18. Overigens, hoewel artikel 8, § 1 van de WVP in principe de verwerking verbiedt van persoonsgegevens inzake geschillen voorgelegd aan hoven en rechtbanken alsook aan administratieve gerechten, inzake verdenkingen, vervolgingen of veroordelingen met betrekking tot misdrijven, of inzake administratieve sancties of veiligheidsmaatregelen (gewoonlijk gerechtelijke gegevens genoemd), merkt de Commissie in onderhavig geval op dat het verbod op de verwerking van dergelijke gegevens overeenkomstig artikel 8, § 2, a), niet van toepassing is op verwerkingen die uitgevoerd worden onder toezicht van een openbare overheid, indien de verwerking noodzakelijk is voor de uitoefening van haar taken.
19. De Commissie meent ten slotte dat de toegang door de AIG tot de politionele informatie en het eventuele misbruik dat hiervan zou kunnen gemaakt worden, het onderwerp zouden moeten vormen van een onafhankelijke controle. Zij stelt in dit verband vast dat de AIG onderworpen is aan de controle van het Comité P krachtens artikel 14 *bis* van de organieke wet van 18 juli 1991 *tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse*¹⁰ die bepaalt dat "*Het Vast Comité P stelt ook onderzoeken in naar de activiteiten en de werkwijzen van de algemene inspectie van de federale en van de lokale politie. Onverminderd deze opdracht pleegt het overleg met de algemene inspectie, teneinde zijn wettelijke opdrachten van toezicht op de politiediensten te vervullen.*"

OM DEZE REDENEN,

De Commissie

brengt een gunstig advies uit over het voorontwerp.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere

⁹ Zie koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot *regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten*.

¹⁰ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lq.pl?language=nl&la=N&cn=1981073035&table_name=wet.