



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 05/2021 van 5 februari 2021

Betreft: advies m.b.t. een ontwerp van ministerieel besluit betreffende het register dat gegevens bevat aangaande sommige handelingen door veiligheidsagenten (CO-A-2020-156)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op de 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* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Annelies Verlinden, Minister van Binnenlandse Zaken en Institutionele Hervormingen, ontvangen op 21/12/2020;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt op 5 februari 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. Met het oog op controle door de bevoegde diensten waren veiligheidsdiensten krachtens artikel 13.15 van de wet van 10 april 1990 *tot regeling van de private en bijzondere veiligheid*¹, verplicht om een register bij te houden waarin de handelingen omschreven in de artikelen 13.5 en 13.12 tot 13.14 werden geregistreerd². De Minister van Binnenlandse Zaken werd belast met het bepalen van de vorm, de inhoud van dit register evenals de bewaartermijn van de geregistreerde gegevens. Dit geschiedde bij ministerieel besluit van 3 april 2006 *betreffende het register dat gegevens bevat aangaande sommige handelingen door veiligheidsagenten*.

2. De wet van 10 april 1990 werd opgeheven door de wet van 2 oktober 2017 *tot regeling van de private en de bijzondere veiligheid*. De verplichting voor veiligheidsdiensten om een register m.b.t. sommige handelingen bij te houden, werd behouden (zie artikel 183). Het gebruik van een spuitbus, de vatting van personen, de veiligheidscontrole van personen en het gebruik van handboeien moeten, net zoals dat onder de wet van 10 april 1990 het geval was, worden vermeld in een register. Weerom werd de Minister van Binnenlandse Zaken belast het bepalen van de modaliteiten van dit register. Dit is het voorwerp van het ontwerp van ministerieel besluit *betreffende het register dat gegevens bevat aangaande sommige handelingen door veiligheidsagenten*, hierna het ontwerp, dat thans voor advies wordt voorgelegd.

3. De Autoriteit stelt vast dat het ontwerp inhoudelijk het ministerieel besluit van 3 april 2006 quasi integraal herneemt. De enige vermeldenswaardige verschillen zijn :

- het wegvallen van de mogelijkheid om het register op papier bij te houden in afwachting van het operationeel worden van het geautomatiseerd register;
- de toevoeging van een te registreren informatie, namelijk het al dan niet beschikbaar zijn van bewakingscamerabeelden van het incident;
- het herleiden van de bewaartermijn van vijf naar drie jaar.

4. De informatie die in het register wordt opgenomen heeft betrekking op de betrokken veiligheidsagent(en) en op de personen die het voorwerp van de handeling uitmaken. Dit zijn persoonsgegevens in de zin van artikel 4.1 AVG, waarvoor de Autoriteit bevoegd is.

5. Voor een goed begrip een veiligheidsdienst is elke interne dienst die ten behoeve van een

¹ M.b.t. dit ministerieel besluit werd geen advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ingewonnen.

² Betreft het gebruik van een spuitbus, het vatten van personen, een veiligheidscontrole, het gebruik van handboeien.

openbare vervoersmaatschappij de veiligheid verzekerd van het openbaar vervoer (artikel 11 van de wet van 2 oktober 2017).

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a) Doeleinde

6. Volgens artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

7. Artikel 183 van de wet van 2 oktober 2017 geeft het doeleinde van het register aan, namelijk de controle door de bevoegde instanties op welomschreven handelingen die door veiligheidsagenten onder bepaalde voorwaarden kunnen worden gesteld. Het betreft handelingen die hetzij een vorm van geweld inhouden ten overstaan van een persoon zoals het gebruik van een spuitbus, hetzij een persoon van zijn vrijheid beroven (vatting, handboeien gebruiken). Het betreft handelingen die normaal voorbehouden zijn aan politiediensten. De wet van 2 oktober 2017 laat veiligheidsagenten in welomschreven gevallen toe om eveneens dergelijke handelingen te stellen. Aan de hand van dit register kan gecontroleerd worden of dit geschiedde conform de wettelijke vereisten. Het nagestreefde doeleinde kan als welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd worden bestempeld.

8. Dit register is een elektronisch register dat centraal wordt bijgehouden door de Dienst Veiligheid van de FOD Binnenlandse Zaken en dat via het e-loket van deze laatste toegankelijk is voor de veiligheidsdiensten. Het betreft m.a.w. een voor derden toegankelijke centrale gegevensbank die een risico voor de rechten en vrijheden vormt zowel van de betrokken veiligheidsagenten als voor de personen die het voorwerp uitmaken van de handelingen. De controle kan voor een veiligheidsagent resulteren in een administratieve sanctie terwijl het incident dat aanleiding gaf tot de handeling van de veiligheidsagent kan betrekking hebben op strafbare feiten - gevoelige persoonsgegevens in de zin van artikel 10 AVG - in hoofde van de betrokkene.

9. Volgens artikel 22 van de Grondwet, samen gelezen met artikel 8 van de EVRM en artikel 6.3 van de AVG, moet een norm van wettelijke rangorde bepalen onder welke omstandigheden een gegevensverwerking is toegestaan. Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel moet deze wetgevingsnorm dus in ieder geval de essentiële elementen van de verwerking vastleggen. Wanneer de gegevensverwerking een bijzonder belangrijke inmenging vormt op de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals in het onderhavige geval, moeten de volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld: (het)(de) precieze doeleinde(n) , waarvan bij lezing reeds kan worden afgeleid welke gegevensverwerkingsverrichtingen zullen worden ingevoerd voor de verwezenlijking ervan, de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (indien reeds mogelijk), het soort

gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van (dit) (deze) doeleinde(n), de bewaartermijn van de gegevens, de categorieën betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld en de omstandigheden waarin ze zullen worden meegedeeld, de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

10. Hierna zal worden nagegaan in welke mate het wetgevend kader hieraan voldoet.

b) Proportionaliteit

11. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking').

12. Artikel 183 van de wet van 2 oktober 2017 bevat geen indicatie van de gegevenscategorieën die in het register moeten worden opgenomen. Het belast de Minister van Binnenlandse Zaken met zonder meer met het vaststellen van de inhoud van het register.

13. Toch komt dit niet neer op een blanco cheque in hoofde van de Minister van Binnenlandse Zaken. De Autoriteit stelt vooreerst vast dat wanneer een veiligheidsagent een van de geviseerde handelingen stelt, hij krachtens artikel 182 van de wet van 2 oktober 2017 aan de betrokkene een formulier moet overhandigen zodat deze laatste desgevallend de handeling in rechte kan betwisten. Dit artikel bevat enige indicaties m.b.t. de informatie die dit formulier moet bevatten, namelijk de plaats van de handeling, het nummer van de identificatiekaart van de veiligheidsagent(en), de gevolgde procedure en de omstandigheden van de handelingen. Gelet op het doeleinde van het formulier (betwisting in rechte mogelijk maken = vorm van controle) enerzijds en de finaliteit van het register (het optreden van de veiligheidsagenten controleren) kan gesteld worden dat deze elementen eveneens in het register moeten weerspiegeld worden. Daarnaast stelt de Autoriteit vast dat de artikelen 164 en 177 tot en met 181 van de wet van 2 oktober 2017 een aantal voorwaarden en in acht te nemen formaliteiten bij het stellen van een handeling bevatten. Deze zullen met het oog op het controledoeleinde eveneens in het register weerspiegeld moeten worden. Er kan dus besloten worden dat de wet voldoende grenzen bevat die de minister bij de bepaling van de inhoud van het register in acht moet nemen.

14. Krachtens artikel 3 van het ontwerp wordt volgende informatie in het register opgenomen:

1° Indien gekend : identiteitsgegevens van de perso(o)n(en) die het voorwerp uitmaakten van de betrokken handeling;

2° Naam van de veiligheidsagent(en) en nummer identificatiekaart(en) die de betrokken

handeling uitvoeren;

3° Gedetailleerde beschrijving van het incident dat aanleiding was voor de uitgevoerde handeling;

4° Plaats van het incident;

5° Tijdstip incident (datum/uur);

6° Gedetailleerde beschrijving van de door de veiligheidsagenten verrichte handelingen en de daarbij door hen gevolge procedure;

7° Opgeroepen politiedienst en tijdstip oproep;

8° Tussengekomen politiedienst en tijdstip tussenkomst;

9° Het al dan niet bestaan van bewakingscamerabeelden van het incident;

10° Tijdstip afgifte inlichtingenformulier aan betrokken per(o)n(en);

11° Naam persoon die de in het register opgenomen inlichtingen heeft verstrekt.

15. Rekening houdend met het bepaalde in de artikelen 164 en 177 tot en met 182 geven de hiervoor opgesomde vermeldingen in het register, met uitzondering van "*naam persoon die de in het register verstrekte inlichtingen heeft verstrekt*" vanuit het proportionaliteitsoogmerk geen aanleiding tot fundamentele opmerkingen. De Autoriteit is van oordeel dat in het licht van het principe van de minimale gegevensverwerking, de vermelding van de naam van de persoon die de inlichtingen in het register heeft ingevoerd, disproportioneel is. Het is een elektronisch register dat via het e-loket toegankelijk is. Dit betekent dat diegene die toegang tot het register wenst zich moet identificeren en authenticeren en dat de verrichtingen die hij in het register uitvoert, worden gelogd. Als er zich een probleem of betwisting voordoet m.b.t. de informatie die in het register werd opgenomen, kan aan de hand van de logs nagegaan worden wie welke informatie invoerde. In het licht hiervan is de opname van de naam van de persoon die de inlichtingen in het register invoert, totaal onnodig.

16. Het feit dat het merendeel van de voorgenomen vermeldingen in het register geen aanleiding geven tot bedenkingen in het licht van artikel 5.1.c) AVG, neemt niet weg dat voor sommige punten een nauwkeuriger formulering zich opdringt. Zo dekt de term "identiteitsgegevens" een waaier aan informatie. Het is aangewezen om te preciseren welke identiteitsgegevens concreet worden opgenomen. De Autoriteit oordeelt dat de naam, voornaam en het rijksregisternummer volstaan (bij gebrek aan Rijksregisternummer het adres).

17. Een gedetailleerde beschrijving van het incident dat aanleiding was van de uitgevoerde handeling. Dit is weinig precies en kan ertoe leiden dat informatie die irrelevant is met het oog op het controledoeleinde wordt vermeld. De formulering die in het ministerieel besluit van 3 april 2006 *tot bepaling van het model van de inlichtingenformulieren betreffende sommige handelingen door*

veiligheidsagenten, wordt gehanteerd is veel duidelijker³ en legt een directe link met de wettelijke voorwaarden:

- Ingeval van vatting: omschrijving van de feiten die aan de basis van de vatting liggen.
 - In geval van een gemeenrechtelijk wanbedrijf/misdaad
 - In geval van gedrag dat de veiligheid van de betrokkene of derden ernstig in het gevaar bracht
 - In geval van weigering zich te identificeren of opgave van een valse identiteit
- Indien handboeien worden gebruikt: beschrijving fysiek geweld door betrokkene uitgeoefend
- Indien spuitbus wordt gebruikt: omschrijving incident dat aanleiding was voor gebruik spuitbus.

18. Zo wordt een duidelijk aangegeven binnen welk kader de verstrekte informatie zich moet situeren.

c) Bewaartermijn

19. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. De informatie zal gedurende drie jaar in het register worden bewaard.

20. Zoals aangestipt in punt 9 had de bewaartermijn als essentieel element van deze verwerking in de wet moeten worden geregeld. Los daarvan stelt de Autoriteit vast dat de bewaartermijn werd afgestemd op de termijn gedurende dewelke sancties wegens inbreuken op de wet van 2 oktober 2017 kunnen worden opgelegd. Zo bepaalt artikel 248 dat geen administratieve geldboete meer kan worden opgelegd voor een inbreuk drie jaar na de feiten die de inbreuk uitmaakten. In het licht hiervan geeft de voorgestelde bewaartermijn *an sich* geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen.

d) Betrokkenen

21. De wet van 2 oktober 2017 preciseert niet uitdrukkelijk van welke personen de gegevens in het register worden opgenomen. Gelet op het doeleinde van het register, namelijk controle, vereist dit noodzakelijker wijze dat de identiteit van de steller van de handeling en diegene die het voorwerp van de handeling vormde in het register worden vermeld zodat de controlerende instanties hen

³ Genomen ter uitvoering van artikel 13.15 van de wet van 10 april 1990. Er werd nog geen nieuw ministerieel besluit ter uitvoering van artikel 182 van de wet van 2 oktober 2017 genomen.

desgevallend kunnen contacteren en ingeval van inbreuk de betrokkene kunnen sanctioneren.

22. Het ontwerp bepaalt echter dat ook de naam van de persoon die de in het register opgenomen vermeldingen heeft verstrekt, wordt opgenomen. Deze vermelding kan onmogelijk uit de wet worden afgeleid. Daarenboven doorstaat deze vermelding, zoals opgemerkt in punt 15, de toets aan artikel 5.1.c) AVG niet.

e) Toegang voor derden

23. Op basis van artikel 183 van de wet van 2 oktober 2017 kan het register worden geraadpleegd door de gerechtelijke overheid en door de personen belast met controle. Artikel 208 van dezelfde wet bepaalt dat deze laatsten personeelsleden van overheidsdiensten zijn die door de Koning worden aangeduid om toe te zien om de naleving van de wet van 2 oktober 2017 en haar uitvoeringsbesluiten.

24. Gelet op de finaliteit van het register geeft dit geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen.

f) Verwerkingsverantwoordelijke

25. Noch de wet noch het ontwerp bepalen wie de verwerkingsverantwoordelijke is van het register. In het adviesaanvraagformulier dat het ontwerp vergezeld, wordt gesteld dat uit artikel 2 van het ontwerp kan afgeleid worden dat de FOD Binnenlandse Zaken verwerkingsverantwoordelijke is daar zij het e-loket beheert via hetwelk het register toegankelijk is en dat de betrokken veiligheidsdiensten eveneens verwerkingsverantwoordelijken zijn daar zij het register voeden en er gedurende 3 jaar de gegevens in bewaren.

26. Het is bij de verwerkingsverantwoordelijke dat een burger de rechten hem toegekend door de artikelen 12 – 22 AVG uitoefent. De regelgeving moet dan ook transparant zijn zodanig dat de burger weet tot wie hij zich moet richten om zijn rechten uit te oefenen.

27. De tekst moet bijgevolg worden aangevuld. Er moet worden uitgeklaard of het we hier geconfronteerd worden met gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in welk geval artikel 26 AVG van toepassing is, dan wel we te maken hebben met verschillende verwerkingsverantwoordelijken, in welk geval moet aangegeven worden wie voor welke verwerking verantwoordelijk is. De Autoriteit maakt van deze gelegenheid gebruik om eraan te herinneren dat de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijken in het licht van de feitelijke omstandigheden gepast moet zijn. Met andere woorden, voor elke verwerking van persoonsgegevens moet worden nagegaan wie feitelijk

het doel nastreeft en controle heeft over de verwerking⁴.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit**

is van oordeel dat volgende aanpassingen zich opdringen:

- de identiteitsgegevens preciseren (punt 16);
- de vermelding "*11^o naam persoon die de in het register verstrekte inlichtingen heeft verstrekt*" schrappen (punten 15 en 22);
- de te verstrekken informatie m.b.t. het incident beter kaderen (punt 17);
- de (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijken identificeren (punten 25 - 27)

(get.) Alexandra Jaspar

Directeur van het Kenniscentrum

⁴ Zowel de Werkgroep 29 – voorganger van de EDPB – als de Autoriteit hebben benadrukt dat het concept verwerkingsverantwoordelijke vanuit een feitelijk perspectief moet worden benaderd. Zie: Werkgroep 29, Advies 1/2010 over de begrippen "verantwoordelijke voor de verwerking" en "verwerker", 16 februari 2010, blz. 9 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf) en Gegevensbeschermingsautoriteit, *Overzicht van de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker in het licht van de Verordening (EU) nr. 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 (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten*, blz.1 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/begrippen-verwerkingsverantwoordelijke-verwerker-in-het-licht-van-de-verordening-eu-nr.-2016-679.pdf>).