



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 93/2024 van 13 september 2024

Betreft: Advies m.b.t. een ontwerp van Koninklijk besluit *tot bepaling van de wijze waarop de personen bedoeld in artikel 29 van de wet tot regeling van de private opsporing instemmen met een onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden* (CO-A-2024-247)

Kernwoorden: private opsporing – onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden – wettelijke opdrachten en bevoegdheden – aanduiding verwerkingsverantwoordelijken

Originele versie

Inleiding

Het ter advies voorgelegde ontwerp van Koninklijk besluit *tot bepaling van de wijze waarop de personen bedoeld in artikel 29 van de wet tot regeling van de private opsporing instemmen met een onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden* beoogt de vorm vast te leggen van het formulier tot instemming met een onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden in de zin van artikel 32 van de nieuwe wet van 18 mei 2024 *tot regeling van de private opsporing* dat ingevuld moet worden door de personen bedoeld in artikel 29 van diezelfde wet.

De Autoriteit verzoekt in eerste instantie om te verduidelijken welke instanties feitelijk instaan voor welke aspecten van het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden, ook vraagt zij om bepaalde preciseringen met betrekking tot de te verwerken categorieën van persoonsgegevens, de mogelijke onderzoeksmethoden en de beperking van de rechten van de betrokkenen op te nemen in de bovengenoemde wet van 18 mei 2024.

Voor de concrete opmerkingen verwijst de Autoriteit naar het dispositief.

De autorisatie- en adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: de Autoriteit), aanwezig: mevrouw Juline Deschuyteneer, mevrouw Cédrine Morlière, mevrouw Nathalie Raghenon en

mevrouw Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

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

Gelet op artikel 43 van het Reglement van interne orde volgens hetwelk de beslissingen van de autorisatie- en adviesdienst bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

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, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 30/07/2024;

Brengt op 13/09/2024 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 30/07/2024 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot een ontwerp van Koninklijk besluit *tot bepaling van de wijze waarop de personen bedoeld in artikel 29 van de wet tot regeling van de private opsporing instemmen met een onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden* (hierna: het ontwerp).
2. Het ontwerp beoogt de vorm vast te leggen van het formulier tot instemming met een onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden overeenkomstig artikel 32 van de nieuwe wet van 18 mei 2024 *tot regeling van de private opsporing* (hierna: de wet van 18 mei 2024) dat ingevuld moet worden door de personen bedoeld in artikel 29 van diezelfde wet. Het betreft:
 - 1° *"de personen die de werkelijke leiding hebben van een onderneming of interne dienst voor private opsporing en de cursuscoördinatoren van de opleidingsinstellingen;*

- 2° *de personen die, zonder de werkelijke leiding te hebben van een onderneming, hetzij zitting hebben in de raad van bestuur van een onderneming, hetzij controle uitvoeren over een onderneming in de zin van artikel 1:14 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen;*
- 3° *de opdrachthouders;*
- 4° *de private onderzoekers;*
- 5° *de lesgevers van de opleidingsinstellingen;*
- 6° *de personen die voor een onderneming of een interne dienst voor private opsporing een andere functie uitoefenen dan deze die onder de bepalingen 1° tot bedoeld worden en die op enigerlei wijze toegang hebben tot de verslagen van de private onderzoekers of de inhoud ervan of die kennis kunnen krijgen van de persoonsgegevens van de opdrachtgever, de betrokkene of de personen in enige andere hoedanigheid betrokken bij een privaat onderzoek."*

3. De verplichting voor deze personen om te voldoen aan de in artikel 31 van de wet van 18 mei 2024¹ vastgelegde veiligheidsvoorwaarden is vervat in artikel 30, 8° van dezelfde wet. De artikelen 32 – 42 van de wet bepalen vervolgens de modaliteiten van het verloop van een dergelijk onderzoek. In dat verband dient gewezen te worden op artikel 35, dat bepaalt: "*De persoon die het voorwerp uitmaakt van een onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden geeft hiertoe, voorafgaandelijk en eenmalig, zijn instemming op een door de Koning te bepalen wijze.*"

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

4. In de mate dat het ter advies voorgelegde ontwerp slechts de vorm wil vastleggen van het toestemmingsformulier, in uitvoering van het hierboven geciteerde artikel 35 van de wet van 18 mei 2024, en aldus niet wezenlijk raakt aan de essentiële elementen van de onderliggende gegevensverwerking(en), beperkt de Autoriteit zich tot korte analyse van de norm die aan het ontwerp ten grondslag ligt.

¹ Artikel 31 van de wet van 18 mei 2024 bepaalt: "*Het gewenste profiel van de personen bedoeld in artikel 29 is gekenmerkt door:*

- 1° *respect voor de grondrechten en de individuele rechten en vrijheden van de medeburgers;*
- 2° *integriteit, loyaliteit en discretie;*
- 3° *een incasseringsvermogen ten aanzien van agressief gedrag van derden en het vermogen om zich daarbij te beheersen;*
- 4° *de afwezigheid van verdachte relaties met het crimineel milieu;*
- 5° *respect voor de democratische waarden;*
- 6° *de afwezigheid van risico's voor de inwendige of uitwendige veiligheid van de Staat, voor de openbare orde of het wetenschappelijk of economisch potentieel."*

5. Ten algemene titel herhaalt de Autoriteit dat elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die naar zijn aard een inmenging in het recht op de bescherming van persoonsgegevens vormt) noodzakelijk en evenredig moet zijn en moet voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid in hoofde van de betrokkenen. Krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, moet een dergelijke wettelijke norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen vaststellen. Aangezien het door de wet van 18 mei 2024 verplichte veiligheidsonderzoek zonder meer een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigt, is het vereist dat alle essentiële elementen in een formele wettelijke norm worden vastgesteld. Het betreft:
- het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).
 - de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
 - de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
 - de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
 - de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens.
 - de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.
6. Niettegenstaande de bovenstaande vereiste houdt de Autoriteit er rekening mee dat het in het licht van de aard van de activiteiten die worden gereguleerd door de wet van 18 mei 2024 (de private opsporing) gerechtvaardigd is dat de in artikel 29 van diezelfde wet opgesomde personen aan een antecedentenonderzoek onderworpen kunnen worden. Daarenboven neemt de Autoriteit er akte van dat een dergelijk veiligheidsonderzoek alleen mogelijk is na een voorafgaande en uitdrukkelijke toestemming van de betrokken kandidaten. Tot slot dient ook opgemerkt te worden dat het ontwerp louter betrekking heeft op de modaliteiten van deze toestemming, en aldus losstaat van het verdere verloop van het veiligheidsonderzoek zelf.
7. Wat in eerste instantie de doeleinden van de gegevensverwerking betreft, dient verwezen te worden naar de artikelen 30, eerste lid, 8^o en 31 van de wet van 18 mei 2024 *j*^o artikel 1 van het ontwerp. Om een van de activiteiten bedoeld in artikel 29 van de wet van 18 mei 2024 te mogen uitoefenen, moeten kandidaten zich onderwerpen aan een veiligheidsonderzoek. Een dergelijk onderzoek kan pas plaatsvinden wanneer de kandidaat het formulier in bijlage bij het ontwerp heeft ondertekend en ingediend bij de Algemene Directie Veiligheid en Preventie van de FOD Binnenlandse Zaken. De Autoriteit is van oordeel dat dit een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinde uitmaakt.

8. Het volgt vervolgens uit artikel 34 van de wet van 18 mei 2024 dat het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden wordt uitgevoerd, '**al naargelang het geval**', door de politiediensten, de door de Koning aangewezen personeelsleden van de overheidsdiensten (de 'inspecteurs') of een inlichtingen- en veiligheidsdienst. Gelet op de in artikel 31 van de wet van 18 mei 2024 opgesomde profielvereisten, aanvaardt de Autoriteit dat het noodzakelijk is om bepaalde aspecten van het veiligheidsonderzoek – afzonderlijk – uit te besteden aan de bovengenoemde instanties, rekening houdend met de aan hen toevertrouwde, onderscheiden wettelijke opdrachten en bevoegdheden. Desalniettemin is de Autoriteit van oordeel dat de zinsnede '**al naargelang het geval**' verkeerdelijk de indruk wekt dat het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden zal worden waargenomen door een enkele entiteit, en dat de feitelijke aanduiding van deze entiteit afhankelijk wordt gesteld van vooraf bepaalbare factoren of elementen eigen aan de betrokken kandidaat of diens situatie. Een dergelijke benadering lijkt evenwel moeilijk verzoenbaar met de realiteit van het onderzoek. Als dusdanig verzoekt de Autoriteit om – in de mate van het mogelijke – reeds uitdrukkelijk te preciseren welke instanties in de praktijk zullen instaan voor welke aspecten van het onderzoek, hetgeen in het licht van de wettelijke omkadering van hun respectieve bevoegdheden geenszins onoverkomelijk lijkt. Een nuttige wijziging van de Afdelingen 2 en 3 van Hoofdstuk 4 van de wet van 18 mei 2024 is aan de orde.
9. In dat verband nog verdient het eveneens aanbeveling om nader te preciseren op welke bevoegdheden in de zin van de wet van 11 december 1998 *betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen* de inlichtingen- en veiligheidsdienst beroep kunnen doen. Het betreft potentieel bijzonder verregaande en intrusieve onderzoeksmethoden dewelke in de onderhavige context bezwaarlijk als proportioneel en gerechtvaardigd aangemerkt kunnen worden. Met het oog op de vereiste voorzienbaarheid en nauwkeurigheid van de regelgeving is het bovendien niet onbelangrijk dat de betrokkenen die instemmen met een onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden een duidelijk beeld hebben van de onderzoeksmethoden die jegens hen aangewend kunnen of zullen worden. In lijn met het advies 011/VCI-BTA/2024 van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, is het raadzaam om deze informatie ook op te nemen in het toestemmingsformulier zelf.
10. De Autoriteit neemt verder akte van de aanduiding van de FOD Binnenlandse Zaken als verwerkingsverantwoordelijke voor de behandeling van de toestemmingsformulieren en de initiatie van het onderzoek, doch merkt op dat het in het licht van wat in punt 8 hierboven wordt uiteengezet, aangewezen is om na te gaan wie finaal de verantwoordelijkheid draagt voor het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden in haar geheel. Wanneer het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden in realiteit immers verschillende afzonderlijke onderzoeken omvat, dient

nagegaan te worden in hoeverre er sprake is van gezamenlijke verantwoordelijkheid in de zin van artikel 26 AVG in hoofde van de verschillende instanties (FOD Binnenlandse Zaken, de inspecteurs, de politiediensten en de veiligheids- en inlichtingendienst²). In deze context evenwel aanvaardt de Autoriteit dat de FOD Binnenlandse Zaken (minstens indirect) aangeduid wordt als de contactpersoon voor de betrokkenen met betrekking tot de uitoefening van hun rechten, rekening houdend met de rechtsgeldige beperking van de rechten van de betrokkenen in de zin van artikel 23 AVG waarop de verwerkingsverantwoordelijken zich in voorkomend geval kunnen beroepen (zie in dat verband ook *infra* punt 15).

11. De betrokkene die ervoor opteert aan een veiligheidsonderzoek te worden onderworpen, vult daartoe het formulier in bijlage bij het ontwerp in en ondertekent het. Uit dit formulier volgt dat voor dit doel de volgende persoonsgegevens zullen worden verwerkt: naam, voornaam en Rijksregisternummer of bis-nummer.³ Wat de verwerking van het rijksregisternummer en de toegang tot Rijksregister betreft, neemt de Autoriteit er akte van dat in het formulier duidelijk de rechtsgronden worden vermeld dewelke de FOD Binnenlandse Zaken toelaten deze handelingen te stellen. Deze persoonsgegevens zijn toereikend, terzake dienend en blijven beperkt tot wat noodzakelijk is voor het beoogde doeleinde.

12. Hoewel het verloop en de modaliteiten van het onderzoek *an sich* volledig beheld worden door de wet van 18 mei 2024, en aldus buiten het bestek van dit advies vallen, is de Autoriteit niettemin van oordeel dat artikel 31 van de voormelde wet slechts een abstract beeld geeft van de verwerkingen waaraan de betrokken kandidaten onderworpen kunnen worden in het kader van een veiligheidsonderzoek. Niettegenstaande de noodzaak om in deze context over bepaalde gevoelige (categorieën van) persoonsgegevens, of gegevens betreffende (strafrechtelijke) veroordelingen te beschikken, is het in het licht van artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, minstens vereist – zoals reeds verzocht in punt 8 – om te preciseren welke entiteiten feitelijk instaan voor welke aspecten van het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden⁴. Zulks kan immers duidelijkheid scheppen over de verwerkingen van persoonsgegevens die nodig zijn om na te gaan of een betrokken kandidaat aan de in artikel 31 van het ontwerp neergelegde voorwaarden voldoet.

² In deze context mag uiteraard niet uit het oog worden verloren dat de FOD Binnenlandse Zaken (AVG), de politiediensten (Richtlijn (EU) 2016/680) en de inlichtingen- en veiligheidsdienst (WVP) allen aan ander een wettelijk kader inzake de verwerking van persoonsgegevens onderworpen zijn.

³ Voor de personen die niet over een Rijksregisternummer of een bis-nummer beschikken, worden deze gegevens vervangen door de volgende gegevens: naam, voornaam, nationaliteit en geboortedatum.

⁴ Gelet op de veelheid aan gegevens die in voorkomend geval nuttig kunnen blijken voor een veiligheidsonderzoek, verduidelijkt de Autoriteit dat het geenszins noodzakelijk is om in de wet een exhaustieve oplijsting van de te verwerken persoonsgegevens op te nemen. Het is daarentegen wel vereist om de categorieën vast te stellen waartoe deze persoonsgegevens behoren.

13. Wat de bewaartermijn betreft, verwijst de bijlage bij het ontwerp naar artikel 174 van de wet van 18 mei 2024 dat bepaalt: "*Behoudens uitdrukkelijke andersluidende wettelijke bepaling inzake de bewaring van persoonsgegevens die afkomstig zijn van een bevoegde overheid bedoeld in titel 2 van de wet verwerking persoonsgegevens, of een inlichtingen- en veiligheidsdienst bedoeld in titel 3 van dezelfde wet, bedraagt de bewaartermijn voor persoonsgegevens verwerkt door de administratie in het kader van haar wettelijke opdrachten inzake de toepassing van en het toezicht en de controle op de naleving van deze wet, maximum tien jaar te rekenen vanaf de datum van de laatste verwerking van nieuwe informatie aangaande de betrokken persoon.*
Bij het verstrijken van deze termijn worden de dossiers, volgens de geldende regels inzake archivering in het algemeen belang, overgebracht naar het Rijksarchief, dan wel definitief vernietigd."
14. Binnen de context van de wet van 18 mei 2024 en de daarin geviseerde handelingen, alsook rekening houdend met de memorie van toelichting bij voornoemde wet⁵, is de Autoriteit van oordeel dat de maximale bewaartermijn in beginsel gerechtvaardigd⁶ is. Dit hoeft de verwerkingsverantwoordelijke er evenwel niet van te weerhouden een kortere bewaartermijn te hanteren wanneer dit in het licht van de feitelijke omstandigheden aan de orde zou zijn. Zulks geldt in het bijzonder wanneer in het kader van een gerezen geschil alle rechtsmiddelen zouden worden uitgeput, voor afloop van de maximale bewaartermijn van tien jaar.
15. Tot slot dient opgemerkt te worden dat de bijlage bij het ontwerp notie maakt van een mogelijke beperking van de rechten van de betrokkenen overeenkomstig artikel 174 van de wet van 18 mei 2024. Een analyse van het voornoemde artikel leert dat de aanvrager zich rechtsgeldig kan beroepen op meerdere uitzonderingsgronden vermeld in artikel 23.1 AVG⁷, en dat artikel 174 van de wet van 18 mei 2024 grotendeels beantwoordt aan de vormvereisten neergelegd in artikel 24.2 AVG, met dien verstande evenwel dat de Autoriteit het noodzakelijk acht om in artikel 174, §2, a), van de wet van 18 mei 2024 de woorden 'onbeperkt in de tijd' te vervangen door 'gedurende de looptijd van het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden'. Voor het overige neemt de Autoriteit akte van de artikelsgewijze bespreking bij artikel 174 van de wet van 18 mei 2024, zoals neergelegd in de Memorie van toelichting.

⁵ Artikelsgewijze bespreking bij artikel 174, te raadplegen via: <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/3935/55K3935001.pdf>.

⁶ In dit verband houdt de Autoriteit rekening met de periode die noodzakelijk is voor het uitvoeren van het veiligheidsonderzoek, de geldigheidsduur van de vergunning (in beginsel vijf jaar) en de gerechtelijke en administratieve verjaartermijnen.

⁷ In dit verband, zoals dit ook volgt uit de Memorie van toelichting bij de wet van 18 mei 2024, wordt beroep gedaan op de openbare veiligheid, de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid en de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van schendingen van de beroepscode. De Autoriteit neemt er akte van.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit,**

is van oordeel dat de volgende wijzigingen aan de wet van 18 mei 2024, dan wel het ontwerp zich opdringen:

- in artikel 34 van de wet specificeren welke instanties instaan voor welke aspecten van het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden (punten 8 en 12);
- preciseren welke onderzoeksmogelijkheden aangewend kunnen worden door de inlichtingendiensten (punt 9);
- de woorden 'onbeperkt in de tijd' vervangen door 'gedurende de looptijd van het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden' in artikel 174, §2, a), van de wet (punt 15).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Cédrine Morlière, Directeur