



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 96/2024 van 26 september 2024

Betreft: een ontwerp van koninklijk besluit *tot uitvoering van Hoofdstuk IV "Veiligheidsadviezen" van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst* (CO-A-2024-237)

Trefwoorden: veiligheidswet van 11 december 1998 – veiligheidsadviezen – bevoegdheid Comité I – residuaire bevoegdheid GBA – risicoanalyse – beslissing bevoegde administratieve overheid – publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen in dreigingsgevoelige activiteitensectoren – organisatoren van dreigingsgevoelige evenementen – gebrekkig wettelijk kader

Originele versie

Introductie:

Het advies betreft een ontwerp van koninklijk besluit dat uitvoering moet geven aan een, ingevolge een wet van 2 juni 2024 nieuw in voormelde (veiligheids)wet van 11 december 1998 ingevoegd *Hoofdstuk IV "Veiligheidsadviezen"*.

De Koning wordt daarin gelast met de uitwerking van een aantal praktische modaliteiten/procedures verbonden aan de verzoeken om en aflevering van veiligheidsadviezen, in het bijzonder:

- > de aanduiding van de overheden bevoegd voor het indienen van een algemeen voorafgaand verzoek om toelating tot het vragen van (individuele) veiligheidsadviezen;
- > de inhoud van voormeld algemene voorafgaande verzoek om toelating te vragen tot het vragen van veiligheidsadviezen (inclusief model van dit verzoek);
- > de beschrijving van de opdrachten van de beheerder van de veiligheidsadviezen;
- > de inhoud van het modelformulier tot het geven en intrekken van de voorafgaande toestemming voor onderwerping aan een (individuele) veiligheidsverificatie;
- > de procedure voor kennisgeving van de veiligheidsadviezen.

Hoewel de bevoegdheid van de Autoriteit als toezichhoudende autoriteit in de context van voormelde (veiligheids)wet van 11 december 1998 eerder beperkt is, is ze evenwel van oordeel dat het ontwerp van KB (evenals de (veiligheids)wet zelf) tekort schieten op het vlak van legaliteit en voorzienbaarheid met betrekking tot de gegevensverwerkingen die zich met het oog op het verzoeken en afleveren van voormelde veiligheidsadviezen, inzonderheid voor deze in het kader van de risicoanalyse, *de facto* onvermijdelijk ook lijken te moeten ontplooiën in hoofde van de publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen die deel uitmaken van de als gevoelig geïdentificeerde sectoren, alsook of in hoofde van de diensten die zijn belast met de operationele organisatie van voor dreiging gevoelige evenementen en dit naast de gegevensverwerkingen in hoofde van de instanties die worden gevisieerd in artikelen 107 en 128 WVG en die onder het toezicht ressorteren van het Comité I als toezichhoudende autoriteit.

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 (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 8 juli 2024;

Gelet op de bijkomende stukken, ontvangen op 16 juli 2024; Gelet op de bijkomende inhoudelijke toelichting, ontvangen op 25 juli 2024, op 5 september 2024 en op 26 september 2024;

Brengt op 26 september 2024 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een ontwerp van koninklijk besluit *tot uitvoering van Hoofdstuk IV "Veiligheidsadviezen" van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst* (hierna "het ontwerp van KB"), inzonderheid diens artikelen 5, 18, 19, 21 en 24 tot 30.

Context en voorgaanden

2. Bij de wet van 2 juni 2024¹ werd, in het bijzonder, de wet van 11 december 1998 *betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst* (hierna "de veiligheidswet van 11 december 1998") grondig herzien wat de veiligheidsadviezen en veiligheidsverificaties betreft en dit, volgens de bij de adviesaanvraag gevoegde Nota aan de Ministerraad, om *"de processen te vereenvoudigen, ze overzichtelijker te maken en tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof"*.

3. In de veiligheidswet van 11 december 1998 werd dienvolgens *Hoofdstuk IIIbis "Veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen"* opgeheven, waardoor een einde werd gemaakt aan het naast elkaar bestaan van de procedures inzake veiligheidsadviezen en veiligheidsattesten (wat als complex en verwarrend werd ervaren). Met de invoeging van een nieuw *Hoofdstuk IV "Veiligheidsadviezen"* werden de veiligheidsadviezen veralgemeend en de veiligheidsattesten afgeschaft. Volgens het Verslag aan de Koning bij het ontwerp van KB is daarbij: *"de procedure ter identificatie van de functies, de toegangen tot locaties en evenementen waarvoor de veiligheidsverificaties gerechtvaardigd zijn, (...) gerationaliseerd en vereenvoudigd: er bestaat een duidelijk onderscheid tussen, enerzijds, de algemene aanvraagprocedure die als doel heeft het noodzakelijke en proportionele karakter van de maatregel tot veiligheidsverificatie aan te tonen en die moet worden gerespecteerd door de bevoegde bestuurlijke overheid, en, anderzijds, het individuele verzoek tot verificatie door de betrokken persoon. De publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen die actief zijn in een sector die aan veiligheidsverificaties onderworpen is, moeten enkel nog beschikken*

¹ Wet van 2 juni 2024 houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificaties, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst en de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

over een "veiligheidsofficier" die houder is van een veiligheidsmachtiging, wanneer ze geclassificeerde informatie verwerken. De anderen kunnen voortaan een "beheerder van de veiligheidsadviezen" in hun midden aanwijzen die houder is van een positief veiligheidsadvies."

4. Het "veiligheidsadvies" wordt in artikel 1bis, 23°, de veiligheidswet van 11 december 1998 voortaan als volgt gedefinieerd: "de conclusie van de bevoegde overheid over het risico dat een persoon vormt voor een van de fundamentele belangen van de Staat, als bedoeld in artikel 12. Deze conclusie is het resultaat van een veiligheidsverificatie en is beperkt tot de situaties bedoeld in artikel 1bis, 24^{o2}.

De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg met de bevoegde ministers, de nadere regels bepalen om een veiligheidsadvies te laten gelden voor andere verzoeken om een verificatie voor een persoon, rekening houdend met de vergelijkbaarheid van de specifieke doeleinden, de risico's die een persoon vormt voor de veiligheid van de infrastructuur en de inhoud daarvan en/of voor de fysieke integriteit van de aanwezige personen en/of voor de veiligheid van de aanwezige informatie."

5. Een aantal praktische modaliteiten en procedures die verbonden zijn aan de verzoeken tot en de aflevering van veiligheidsadviezen worden door de aldus gewijzigde veiligheidswet van 11 december 1998 gedelegeerd aan de Koning, in het bijzonder:

- aanduiding van de overheden bevoegd voor het indienen van een algemeen voorafgaand verzoek om toelating tot het vragen van veiligheidsadviezen (artikel 24 van de veiligheidswet van 11 december 1998 > artikel 3 van het ontwerp van KB);
- de inhoud van het algemene voorafgaande verzoek om toelating tot het vragen van veiligheidsadviezen (inclusief de modelformulieren voor de bij dit verzoek te voegen

² Het nieuwe artikel 1bis, 24°, van de veiligheidswet van 11 december 1998 definieert "veiligheidsverificatie" voortaan als volgt: "de evaluatie, in het licht van het specifieke doeleinde van het verzoek om een verificatie, van het risico dat een persoon vormt voor de veiligheid van de infrastructuur en de inhoud daarvan, en/of voor de fysieke integriteit van de aanwezige personen en/of voor de veiligheid van de aanwezige informatie:

- a) in het kader van de uitoefening van zijn beroep, functie, opdracht op mandaat;
- b) in het kader van toegang tot lokalen, gebouwen, terreinen of zones;
- c) bij een grootschalig nationaal, internationaal, diplomatiek of protocollair evenement dat wordt georganiseerd door een door de Koning aangeduide publieke overheid die over bevoegdheden in het kader de veiligheid beschikt of in verband met de diensten van deze overheid, waarop er een potentiële dreiging berust in de zin van artikel 8, 1°, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;
- d) bij een evenement dat wordt georganiseerd door of onder de verantwoordelijkheid valt van de in de artikelen 25 en 26 vermelde overheden;
- e) in het kader van zijn bezit van een vergunning, licentie of toelating of
- f) in het kader van zijn toegang tot stoffen, informatie of verrichtingen die de Koning bepaalt.

Deze evaluatie is gebaseerd op een raadpleging, door de bevoegde diensten, van de gegevens in informatie bedoeld in artikel 32, §1, die zij beheren of die in het kader van hun opdrachten, direct beschikbaar of toegankelijk zijn voor hen, met het oog op het zoeken naar een eventuele positieve overeenstemming met de identificatiegegevens in het formulier bedoeld in artikel 31, §1."

risicoanalyse) (artikel 27 van de veiligheidswet van 11 december 1998 > artikelen 4 e.v. van het ontwerp van KB);

- beschrijving van de aanstellingsregels en opdrachten van de beheerder van de veiligheidsadviezen³ (artikel 1 *bis*, 25° van de veiligheidswet van 11 december 1998 > artikelen 17 tot 19 van het ontwerp van KB);
- de inhoud van het modelformulier tot het geven en intrekken van de voorafgaande toestemming voor onderwerping aan een veiligheidsverificatie (artikel 31 van de veiligheidswet van 11 december 1998 > artikelen 20 en 24 van het ontwerp van KB);
- de procedure voor kennisgeving van de veiligheidsadviezen (artikel 37 van de veiligheidswet van 11 december 1998 > artikelen 26 e.v. van het ontwerp van KB).

6. De Autoriteit sprak zich op 19 januari 2024 -ingevolge een uitzonderlijk groot aantal ontvangen adviesaanvragen in combinatie met een gebrek aan voldoende personele middelen- bij wijze van 'standaardadvies'⁴ uit omtrent het voorontwerp van wet tot wijziging van de veiligheidswet van 11 december 1998 en de WVG en bracht daarbij de belangrijkste eisen in herinnering waaraan elke norm die een verwerking van persoonsgegevens regelt, moet voldoen.

7. De Autoriteit zal hieronder nagaan of en in welke mate het ontwerp van KB, inzonderheid diens artikelen 5, 18, 19, 21 en 24 tot 30⁵ -waarop de adviesaanvraag volgens de aanvrager *in concreto* betrekking heeft- stroken met de gegevensbeschermingsprincipes zoals deze, in het bijzonder, voortvloeien uit de AVG en de WVG.

8. Het Controleorgaan op de politionele informatie (hierna "COC") en het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna "Comité I"), werden eveneens in kennis gesteld van onderhavig dossier, in het licht van een gebeurlijke bevoegdheid als toezichthoudende autoriteit.

9. Op 23 augustus 2024 bracht het Comité I advies 010/VCI-BTA/2024 uit met betrekking tot de ontwerpbesluiten tot uitvoering van de wet van 2 juni 2024 m.b.t. de veiligheidsverificaties en de veiligheidsadviezen, waarin het, naast een aantal punctuele opmerkingen voor herwerking, besluit tot een 'negatief advies' met betrekking tot het ontwerp van KB dat o.m. "*op onwettige wijze uitvoering*

³ Het nieuwe artikel 1 *bis*, 25°, van de veiligheidswet van 11 december 1998 definieert "*de beheerder van de veiligheidsadviezen*" als volgt: "*de binnen een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon aangewezen persoon die belast is met de administratieve opvolging van de individuele dossiers van veiligheidsadviezen binnen zijn organisatie en met het doorgeven van alle nuttige informatie aan de overheid die de veiligheidsadviezen verstrekt en aan de bevoegde administratieve overheid. Deze beheerder is in het bezit van een positief veiligheidsadvies. De Koning bepaalt de nadere regels van zijn aanstelling en zijn opdrachten.*"

⁴ Standaardadvies nr. 65/2023 betreffende de redactie van normatieve teksten (zie <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-65-2023.pdf>).

⁵ Ingevolge bevraging, lijst de aanvrager deze artikelen van het ontwerp van KB op welke een verwerking van persoonsgegevens betreffen en waaromtrent het gebeurlijke advies van de Autoriteit wordt gevraagd.

geeft aan de wet van 2 juni 2024 door de BAO (bevoegde administratieve overheid) ingrijpende bevoegdheden toe te kennen, terwijl die nergens in de wet omschreven staan”.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Bevoegdheid van de Autoriteit

10. De wijzigingen aan de veiligheidswet van 11 december 1998, ingevolge de wet van 2 juni 2024 (zie voetnoot 1) gaven ook aanleiding tot wijzigingen aan Titel 3 van de WVG, inzonderheid diens Ondertitel 3 (thans) *"De bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst"*, waarin artikel 107 WVG voortaan luidt:

"Deze ondertitel is van toepassing op elke verwerking van persoonsgegevens in het kader van veiligheidsmachtigingen en adviezen bedoeld in de wet van 11 december 1998 door:

1° de veiligheidsoverheid bedoeld in artikel 1bis, 14°, a)⁶, van de wet van 11 december 1998;

2° de overheden bedoeld in artikel 1bis, 14°, b) en c)⁷, van de wet van 11 december 1998;

⁶ Het nieuwe artikel 1bis, 14°, a), van de veiligheidswet van 11 december 1998 vermeldt *"de Nationale Veiligheidsoverheid"*.

⁷ Het nieuwe artikel 1bis, 14°, b) en c), van de veiligheidswet van 11 december 1998 vermelden *"de Veiligheid van de Staat"* en *"de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht"*.

3° de overheden bedoeld in artikelen 24⁸, 25⁹ en 26¹⁰ van de wet van 11 december 1998;

4° de veiligheidsofficieren bedoeld in artikel 1bis, 15¹¹, van de wet van 11 december 1998 en de beheerders van de veiligheidsadviezen bedoeld in artikel 1bis, 25¹², van de wet van 11 december 1998;

⁸ Het nieuwe artikel 24 van de veiligheidswet van 11 december 1998 vermeldt volgende overheden:

- "een door **de Koning** aangeduide publieke overheid die over bevoegdheden in het kader van de veiligheid beschikken of in verband met de diensten van deze overheid, waarop een potentiële dreiging berust in de zin van artikel 8, 1°, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten"
- **Zie artikel 3 van het ontwerp van KB:** "Minister van Justitie, Minister van Binnenlandse Zaken, Minister van Defensie, de provinciegouverneurs en Hoge ambtenaar van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad of hun gedelegeerde, de burgemeesters of hun gedelegeerde, de gerechtelijke overheden die bevoegd zijn voor de handhaving van de orde ter terechtzittingen van de hoven en rechtbanken, de Directeur-generaal van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering opgericht door het koninklijk besluit van 18 april 1988, hierna het Nationaal Crisiscentrum of zijn gedelegeerde."
- "bevoegde overheden, afhankelijk van de activiteitssectoren, bepaald door **de Koning** bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, in de gevallen beschreven in paragraaf 1, eerste lid"
- **Zie ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 8 mei 2018 tot vaststelling van de activiteitssectoren en de bevoegde administratieve overheden** (met bijlage waarin per activiteitssector de bevoegde administratieve overheid wordt vermeld)
- "het Nationaal Crisiscentrum, vertegenwoordigd door zijn directeur-generaal of de persoon die hiertoe gemachtigd wordt, met betrekking tot de toegang tot een evenement bedoeld in paragraaf 2, tweede lid"

⁹ Het nieuwe artikel 25 van de veiligheidswet van 11 december 1998 vermeldt volgende overheden: "1° de Veiligheid van de Staat; 2° de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht; 3° de Federale Politie en de lokale politie; 4° het Nationaal Crisiscentrum; 5° de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen; 6° het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse".

¹⁰ Het nieuwe artikel 26 van de veiligheidswet van 11 december 1998 vermeldt volgende overheid: "het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle".

¹¹ Het nieuwe artikel 1bis, 15°, van de veiligheidswet van 11 december 1998 definieert "de veiligheidsofficier" als volgt:

"a) de ambtenaar, houder van een veiligheidsmachtiging, die, in een openbaar bestuur, een instelling van openbaar nut of een autonoom overheidsbedrijf die geclassificeerde informatie aanwenden, wordt aangewezen door de minister of zijn gedelegeerde of, bij ontstentenis van een minister met voogdij, door het hoofd van dit openbaar bestuur, van deze instelling van openbaar nut of van dit autonoom overheidsbedrijf, om te zorgen voor de inachtneming van de veiligheidsregels;

b) het personeelslid, houder van een veiligheidsmachtiging, die in de schoot van een rechtspersoon die houder is van een veiligheidsmachtiging door de directie van de rechtspersoon wordt aangewezen om te zorgen voor de inachtneming van de veiligheidsregels;

c) de ambtenaar, houder van een veiligheidsmachtiging, die, in een openbaar bestuur, een instelling van openbaar nut of een autonoom overheidsbedrijf, wordt aangewezen door de minister of zijn gedelegeerde of, bij ontstentenis van een minister met voogdij, door het hoofd van dit openbaar bestuur, van deze instelling van openbaar nut of van dit autonoom overheidsbedrijf, om te zorgen voor de inachtneming van de veiligheidsregels in het kader van een veiligheidsadvies of het personeelslid, houder van een veiligheidsmachtiging, dat door de directie van de rechtspersoon wordt aangewezen om te zorgen voor de inachtneming van de veiligheidsregels in het kader van een veiligheidsadvies;

d) de magistraat van het openbaar ministerie, houder van een veiligheidsmachtiging, die door onderstaande korpschef wordt aangewezen om te zorgen voor de inachtneming van de veiligheidsregels:

- de federale procureur wat het federaal parket betreft;
- de betrokken procureur-generaal wat de parketten, de arbeidsauditoraten, het parket-generaal en het auditoraat-generaal van zijn ressort betreft;
- de voorzitter van het College van procureurs-generaal wat de steundienst van het openbaar ministerie betreft".

¹² Het nieuwe artikel 1bis, 25°, van de veiligheidswet van 11 december 1998 definieert "de beheerder van de veiligheidsadviezen" als volgt: "de binnen een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon aangewezen persoon die belast is met de administratieve opvolging van de individuele dossiers van veiligheidsadviezen binnen zijn organisatie en met het doorgeven van alle nuttige informatie aan de overheid die de veiligheidsadviezen verstrekt en aan de bevoegde administratieve overheid. Deze beheerder is in het bezit van een positief veiligheidsadvies. **De Koning** bepaalt de nadere regels van zijn aanstelling en zijn opdrachten."

- **Zie artikel 18 van het ontwerp van KB:** "De beheerder van de veiligheidsadviezen is het contactpunt van zijn organisatie voor de overheid die de veiligheidsadviezen aflevert en voor de bevoegde bestuurlijke overheid bedoeld in artikel 24, §2, 1°. Hij is in het bijzonder belast met (informerende van de betrokkenen, indienen van (individuele) verzoeken om veiligheidsverificaties, controleren van toestemmingsformulieren van betrokkenen, beantwoorden van informatieverzoeken van de overheid die veiligheidsadviezen aflevert, opvolging veiligheidsadviezen in zijn organisatie)."

5° de verwerkers van de overheden en personen bedoeld in de bepalingen onder 1° tot 4°.

Deze ondertitel is ook van toepassing op elke verwerking van persoonsgegevens door het beroepsorgaan in het kader van de beroepsprocedures bedoeld in de wet van 11 december 1998 tot oprichting van het beroepsorgaan.

De titels 1, 2, 4, 5 en 7 van deze wet zijn niet van toepassing op de verwerkingen bedoeld in het eerste lid. In titel 6 zijn enkel de artikelen 226, 227 en 230 van toepassing.”

(onderlijning door de Autoriteit)

11. Wat de toezichthoudende autoriteit betreft, belast met het toezicht op de gegevensverwerkingen door de in voormeld artikel 107 opgelijste instanties, stipuleert artikel 128 WVG:

"§1. In afwijking van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, is het Vast Comité I, in zijn hoedanigheid van onafhankelijke publieke autoriteit, aangewezen als toezichthoudende autoriteit belast met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens uitgevoerd in het kader van artikel 107, eerste lid, door de overheden en personen bedoeld in hetzelfde lid.

Het Vast Comité I waakt over de toepassing van deze ondertitel ter bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de natuurlijke personen met betrekking tot deze verwerking.

§2. In zijn hoedanigheid van rechterlijke overheid is het beroepsorgaan niet onderworpen aan de controle door de toezichthoudende autoriteit voor de bescherming van persoonsgegevens.”

(onderlijning door de Autoriteit)

12. De voor advies voorgelegde artikelen van het ontwerp van KB, lijken, op het eerste zicht, in het bijzonder betrekking te hebben op gegevensverwerkingen in hoofde van instanties opgelijst in het hiervoor beschreven nieuwe artikel 107 WVG, waarvoor het Comité I, in navolging van artikel 128 WVG, dienst doet als toezichthoudende autoriteit, meer bepaald:

- de gegevensverwerkingen die gepaard gaan met het indienen van het algemene voorafgaande verzoek om toelating tot het vragen van veiligheidsadviezen en dit door de bevoegde overheden bepaald in artikel 24, §2, van de veiligheidswet van 11 december 1998 (zie voetnoot 8), middels tussenkomst van haar veiligheidsofficier, aan de hand van het bij het ontwerp van KB gevoegde modelformulier (artikel 5 van het ontwerp van KB);
- de gegevensverwerkingen die gepaard gaan met de aan de beheerder van de veiligheidsadviezen toegewezen opdrachten (artikel 18 van het ontwerp van KB), waaronder het beoordelen en doorsturen van het toestemmingsformulier (of formulier tot intrekking ervan) van de persoon die wordt onderworpen aan een veiligheidsverificatie, waarvan sprake in artikelen 21 en 24 van het ontwerp van KB;
- de gegevensverwerkingen die gepaard gaan met de kennisgeving van de veiligheidsadviezen (door de Federale Politie) aan de veiligheidsofficier van de bevoegde overheid die ze aanvroeg;

welke de op basis daarvan door deze bevoegde overheid genomen beslissing doorzendt aan de beheerder van de veiligheidsadviezen van de betrokken publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon of van de dienst bevoegd voor de operationele organisatie van een evenement, welke op zijn beurt de werkgever en de betrokkene informeert (artikelen 26 tot 30 van het ontwerp van KB).

13. Enkel artikel 19 van het ontwerp van KB voorziet uitdrukkelijk in een gegevensverwerking in hoofde van een andere instantie¹³ dan deze opgelijst in het hiervoor beschreven nieuwe artikel 107 WVG, meer bepaald in hoofde van de publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen die deel uitmaken van de als gevoelig geïdentificeerde sectoren, waarvoor de Autoriteit (residuaire) bevoegd lijkt te zijn.

14. Evenwel kan de Autoriteit zich niet van de indruk ontdoen dat sommige van voormelde gegevensverwerkingen in hoofde van instanties die wél opgelijst worden in het hiervoor beschreven nieuwe artikel 107 WVG, onvermijdelijk ook gegevensverwerkingen genereren in hoofde van de publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen die deel uitmaken van de als gevoelig geïdentificeerde sectoren of in hoofde van de dienst die is belast met de operationele organisatie van voor dreiging gevoelige evenementen, en dit in het bijzonder in het kader van:

- de risico-analyse die, in navolging van artikel 5 van het ontwerp van KB moet worden uitgevoerd voor een activiteitensector of voor de toegang tot een evenement en die moet worden gevoegd bij het algemeen verzoek om toelating tot het vragen van veiligheidsadviezen;
- de beslissing die, in navolging van artikelen 26 en 27 van het ontwerp van KB, na ontvangst van een veiligheidsadvies moet worden genomen met betrekking tot het al dan niet toelaten tot een beroep, functie of toegang tot lokalen, terreinen of een vergunning, ... van de betrokkene waarvoor een veiligheidsadvies werd verstrekt.

15. Ingevolge bevraging terzake door de Autoriteit, repliceert de aanvrager, met betrekking tot voormelde 'risico-analyse': "*L'analyse de risque est effectuée par l'autorité administrative compétente pour le secteur et pas par la personne morale de droit privé ou public, ni pour les événements par l'organisateur.*" De Autoriteit stelt evenwel vast dat de modelformulieren inzake "*Dossier van voorafgaand algemeen verzoek om toelating tot het vragen van veiligheidsadviezen (Risicoanalyse)*" vermelden:

- voor evenementen: "*De risicoanalyse wordt uitgevoerd in overleg met het Nationaal Crisiscentrum en de dienst belast met de operationele organisatie van het evenement die cruciale informatie verstrekt over het programma, de configuratie van de site, de reeds*

¹³ Artikel 19 van het ontwerp van KB voorziet dat de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon de overheid die de veiligheidsadviezen aflevert, moet "*informereren over de identiteit van de beheerder van de veiligheidsadviezen die ze aanwijst*" (en elke wijziging daaromtrent).

voorzien veiligheidsmaatregelen en -diensten, de genodigden en de andere personen die toegang hebben tot het evenement."

- voor de activiteitensectoren: *"De risicoanalyse wordt uitgevoerd in overleg met de publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen die deel uitmaken van de betrokken activiteitensector."*

16. Hoewel de bewoordingen van artikelen 6 en 7 van het ontwerp van KB met betrekking tot de risicoanalyse (er is sprake van 'risicocategorieën' en 'categorieën van personen en dienstverleners') zouden kunnen doen vermoeden dat deze geen verwerking van persoonsgegevens impliceert, is de Autoriteit van oordeel dat de inhoud van de voor deze risicoanalyse bij het ontwerp van KB gevoegde modelformulieren wel degelijk veelal een verwerking van persoonsgegevens zullen impliceren; zulks wordt overigens ook bevestigd door de aanvrager (in het bijzonder voor de risicoanalyse voor evenementen) ingevolge bevraging¹⁴ terzake, meer bepaald: *"La liste des invités (nom, prénom) est nécessaire à identifier la catégorie d'invités: comme des hautes personnalités, personnalités qui font l'objet d'une protection internationale (comme les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les diplomates par exemple) et celles qui feraient l'objet d'une mesure de protection spéciale des personnes en raison d'une menace spécifique qui les viserait personnellement. Ces informations servent à l'analyse des risques et à l'analyse de la menace. "*

17. Gelet op het voorgaande, moet de Autoriteit tot de conclusie komen dat het onvermijdelijk lijkt en alleszins niet kan worden uitgesloten dat ook de publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen die deel uitmaken van de als gevoelig geïdentificeerde sectoren alsook de dienst die is belast met de operationele organisatie van voor dreiging gevoelige evenementen, in het kader van voormelde risicoanalyse, *de facto* verwerkingen (van persoonsgegevens) zullen ontplooiën, al was het al uit hoofde van de mededeling van relevante informatie aan de bevoegde administratieve overheden, waarvoor de AVG van toepassing en de Autoriteit bevoegd is.

18. Ingevolge bevraging terzake door de Autoriteit, repliceert de aanvrager, met betrekking tot voormelde 'beslissing' (met betrekking tot het al dan niet toelaten tot een beroep, functie of toegang tot lokalen, terreinen of een vergunning, van de betrokkene waarvoor een veiligheidsadvies werd verstrekt) en de rol daarin voor de betrokken publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen of de dienst die is belast met de operationele organisatie van een evenement: *"Les vérifications de sécurité font partie d'une approche globale de sécurité qui combine la protection physique, numérique et humaine. Les personnes morales qui travaillent dans un secteur ne sont pas des autorités administratives. Elles n'ont pas accès à l'analyse des risques, ni à l'analyse de la menace. S'agissant de sécurité nationale (sécurité des infrastructures critiques et sécurité des grands événements), elles ne se voient pas*

¹⁴ De aanvrager werd bevraagd omtrent de passage in de modelformulieren waarin om mededeling van de volledige lijsten van genodigden en dienstverleners wordt verzocht. De aanvrager werd gevraagd waarom 'categorieën' hier niet kunnen volstaan en welke concrete gegevens op voormelde lijsten zullen worden vermeld.

confier de rôle décisionnel quant à la portée à donner à un avis de sécurité délivré. (...) La loi du 2 juin 2024 supprime le régime des attestations de sécurité (qui sont des décisions contraignantes) et généralise les avis de sécurité. L'avis de sécurité n'est pas contraignant. Il le serait si cela était explicitement mentionné dans la loi ou si l'autorité administrative mentionnait elle-même dans les statuts ou le contrat de travail qu'un avis de sécurité positif est nécessaire pour pouvoir exercer une fonction (Astrid, CCJ, ...). L'avis de sécurité est la conclusion sur le risque sécuritaire que représente un individu, émise après avoir procédé à une évaluation réalisée à l'issue de la consultation des banques de données disponibles. Les avis de sécurité sont donc là pour donner une évaluation circonstanciée et motivée (sans toutefois donner une garantie que la personne ne représente aucun danger) et donc éclairer les autorités administratives. Si les autorités administratives souhaitent s'en écarter (ce qui est très rare), elles doivent alors expressément expliquer dans leur décision les motifs circonstanciés de nature à justifier raisonnablement leur appréciation en opportunité et expliquant pourquoi elles s'écartent de cet avis de sécurité, et cela, non pas sur base du dossier de vérification de sécurité (qui ne leur est jamais transmis) mais sur base d'autres éléments à leur disposition : dossier disciplinaire, comportement inadéquat détecté sur les lieux de travail, constats de dysfonctionnements professionnels, ...)."

19. Deze repliek overtuigt de Autoriteit niet, integendeel; deze toelichting (in het bijzonder de laatste zin) geeft aan dat er minstens een gegevensoverdracht plaatsvindt vanuit de publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen ten aanzien van de bevoegde administratieve overheid.

Deze repliek overtuigt evenmin in het licht van de bedenkingen in deze context van het Comité I in diens advies 010/VCI-BTA/2024 van 23 augustus 2024, meer bepaald: "De artikelen 26 en 27 regelen de kennisgeving van de veiligheidsadviezen afgeleverd door de Federale Politie op basis van art. 24 van de nieuwe classificatiewet. Deze regeling roept fundamentele vragen op. Ze stelt dat de bevoegde bestuurlijke (sic) overheid (of zelfs diens veiligheidsofficier); grammaticaal is dit niet uit te maken) 'de definitieve beslissing [neemt] binnen een termijn van maximaal acht dagen'.

Ingevolge deze regeling wordt dus de eindbeslissing over de achterliggende toelating niet genomen door de publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon maar door de (veiligheidsofficier van de) bevoegde administratieve overheid (BAO). Dat deze BAO (en laat staan diens veiligheidsofficier) over dergelijke bevoegdheid zou beschikken, blijkt nergens uit de wet. De bevoegdheid van de BAO staat daarin omschreven met betrekking tot de algemene aanvraagprocedure en de indiening van individuele verificatieverzoeken. Nergens wordt gewag gemaakt van haar bevoegdheid om te beslissen of een publieke of private rechtspersoon haar toelating mag verlenen. (...) Zonder klare, aanwijsbare rechtsgrond is zoiets onmogelijk. De voorgestelde regeling druist ook volledig in tegen de idee van een niet-bindend veiligheidsadvies: het advies van de Federale Politie verwordt op deze wijze tot een attest dat wordt uitgereikt door een andere overheid (met name de BAO). (...)

Daarenboven is (...) ook in de regeling die momenteel nog van toepassing is op geen enkele wijze bepaald dat het veiligheidsadvies zou bestemd zijn voor de BAO en niet voor de rechtspersoon die

over de adviesafhankelijke toelating moet beslissen. Het Comité wijst er bijvoorbeeld op dat het de Europese Instellingen zelf zijn die op basis van het veiligheidsadvies beslissen of ze een toelating verlenen of niet. Het is evident dat niet de BAO van de sector 'internationale instellingen' die dergelijke beslissing kan nemen voor bijvoorbeeld het EU-Parlement. (...)

Het Comité betwijfelt overigens of elke BAO een duidelijk zicht heeft op de risico's in 'zijn' sector. Dit geldt zeker voor thematische sectoren waarin zeer diverse activiteiten kunnen ontplooid worden."

20. De Autoriteit sluit zich aan bij het standpunt van het Comité I dat de veiligheidswet van 11 december 1998 geen rechtsgrond biedt voor de beslissingsbevoegdheid die de artikelen 26 en 27 van het ontwerp van KB toedichten aan de bevoegde administratieve overheden waarvan sprake in artikel 24 van de veiligheidswet van 11 december 1998.

21. Gelet op het voorgaande, moet de Autoriteit ook hier tot de conclusie komen dat het onvermijdelijk lijkt en alleszins niet kan worden uitgesloten dat ook de publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen die deel uitmaken van de als gevoelig geïdentificeerde sectoren alsook de dienst die is belast met de operationele organisatie van voor dreiging gevoelige evenementen, in het licht van voormelde te nemen beslissing (met betrekking het al dan niet toelaten tot een beroep, functie of toegang tot lokalen, terreinen of een vergunning,van de betrokkene waarvoor een veiligheidsadvies werd verstrekt), *de facto* verwerkingen (van persoonsgegevens) zullen ontplooiën, waarvoor de AVG van toepassing en de Autoriteit bevoegd is.

B. Gegevensverwerkingen waarvoor de AVG van toepassing is - legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel

22. Op basis van wat voorafgaat, lijkt in hoofde van de Autoriteit een (residuaire) bevoegdheid als toezichthoudende autoriteit te kunnen worden gedetecteerd met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens die, in voorkomend geval, zullen worden ontplooid in hoofde van de publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen die deel uitmaken van als gevoelig geïdentificeerde sectoren, alsook de diensten die zijn belast met de operationele organisatie van voor dreiging gevoelige evenementen.

23. In het ontwerp van KB wordt in deze context slechts uitdrukkelijk melding gemaakt van de gegevensverwerking in hoofde van de publieke of privaatrechtelijke rechtspersonen die erin bestaat "de overheid die de veiligheidsadviezen aflevert (te) informeren over de identiteit van de beheerder van de veiligheidsadviezen die ze aanwijst" en "de overheid die de veiligheidsadviezen aflevert en de veiligheidsofficier van de bevoegde bestuurlijke overheid zo spoedig mogelijk over elke wijziging van

aanwijzing van de beheerder van de veiligheidsadviezen (te informeren)” (zie artikel 19 van het ontwerp van KB).

24. In de mate dat artikel 1 *bis*, 25° van de veiligheidswet van 11 december 1998 voorschrijft dat binnen een publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon een ‘beheerder van de veiligheidsadviezen’ moet worden aangewezen die wordt belast met de administratieve opvolging van de (individuele) dossiers van veiligheidsadviezen binnen zijn organisatie en die (als contactpunt) wordt belast met het doorgeven van alle nuttige informatie aan de overheid die de veiligheidsadviezen verstrekt en aan de bevoegde administratieve overheid, roept de mededeling van diens identiteit (en alle wijzigingen daaromtrent) aan de overheid die de veiligheidsadviezen aflevert en aan (de veiligheidsofficier van) de bevoegde bestuurlijke overheid, geen bijzondere bedenkingen op.

25. Voor de andere gebeurlijke verwerkingen van persoonsgegevens in hoofde van de publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen die deel uitmaken van als gevoelig geïdentificeerde sectoren, alsook de diensten die zijn belast met de operationele organisatie van voor dreiging gevoelige evenementen -inzonderheid deze in het kader van voormelde risicoanalyse (zie hiervoor randnr. 14 e.v. van onderhavig advies)- preciseert het ontwerp van KB (noch de veiligheidswet van 11 december 1998) *de facto* niets (afgezien dan van de vermelding in de modelformulieren die bij het ontwerp van KB worden gevoegd dat de risicoanalyse wordt uitgevoerd in overleg met deze rechtspersonen of organisatoren van evenementen).

26. De Autoriteit brengt evenwel in herinnering dat elke verwerking van persoonsgegevens een rechtmatigheidsgrond moet hebben, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de AVG. Gegevensverwerkingen die bij een normatieve maatregel zijn ingevoerd, zijn bijna altijd gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt c) of e), van de AVG¹⁵.

27. Krachtens artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 6, lid 3, van de AVG, moet voor dergelijke verwerkingen duidelijke en nauwkeurige regelgeving gelden, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn¹⁶. Met andere woorden, de regelgeving die de gegevensverwerking regelt of waarvan de toepassing een gegevensverwerking met zich meebrengt, moet voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid, zodat bij lezing ervan, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden verricht en onder welke omstandigheden deze verwerkingen zijn toegestaan. Bovendien is het volgens artikel

¹⁵Artikel 6, lid 1, van de AVG: “De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: (...)”

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; (...)

e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen; (...).”

¹⁶ Zie ook overweging 41 van de AVG.

22 *Grondwet* noodzakelijk dat de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm worden vastgesteld.

28. Overeenkomstig voormeld legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel, moet de wetgevingsnorm minstens volgende essentiële verwerkingselementen vastleggen:

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n);
- de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).

Voor zover de beoogde gegevensverwerkingen een belangrijke inmenging vertegenwoordigen in de rechten en vrijheden van de betrokkenen¹⁷, wat *in casu* het geval is¹⁸, moet de wetgevingsnorm daarenboven volgende aanvullende (essentiële) verwerkingselementen vastleggen:

- de (categorieën van) gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van dit (deze) doeleinde(n);
- de categorieën van betrokkenen wiens gegevens zullen worden verwerkt;
- de maximale bewaartermijn van de gegevens;
- de (categorieën van) ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- in voorkomend geval en voor zover noodzakelijk, de beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

29. Artikel 22 *Grondwet* verbiedt de wetgever om af te zien van de mogelijkheid om zelf te bepalen welke inmengingen het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kunnen beknotten¹⁹. In deze context is een delegatie aan de uitvoerende macht "niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover deze delegatie voldoende nauwkeurig is omschreven en louter betrekking heeft op de

¹⁷ Er zal veelal sprake zijn van een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen wanneer een gegevensverwerking een of meerdere van de volgende kenmerken vertoont: de verwerking betreft een (grootschalige) verwerking van speciale categorieën persoonsgegevens (artt. 9 en 10 AVG) betreffende kwetsbare personen, welke de kruising of koppeling impliceert van persoonsgegevens afkomstig uit verschillende bronnen en dit voor toezichts- of controledoeleinden welke, in voorkomend geval, kunnen leiden tot een beslissing met negatieve gevolgen voor de betrokkenen. Bijkomend in aanmerking te nemen kenmerken zijn o.a.: een mededeling van de gegevens aan derden, een gebeurlijke beperking van de rechten van de betrokkenen en het voorzien in het gebruik van het Rijksregisternummer.

¹⁸ De aanvrager geeft zelf in het adviesaanvraagformulier aan dat het normatief ontwerp in kwestie gegevensverwerkingen betreft van speciale categorieën van gevoelige persoonsgegevens, welke een kruising of koppeling van verschillende bronnen impliceren en waarbij de verwerking kan leiden tot een verwerking met negatieve gevolgen voor de betrokkenen. De aanvrager wijst er ook op dat het normatief ontwerp voorziet in het gebruik van het Rijksregisternummer.

¹⁹ Advies nr. 63.202/2 van 26 april 2018 van de Raad van State gegeven over een over een voorontwerp van wet "tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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, *Parl.St. Kamer*, 54-3185/001, blz. 21-122.

Zie in dezelfde zin volgende adviezen van de Raad van State:

- Advies 26.198/2, op 2 februari 1998 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 december 1998 tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens, *Parl.St. Kamer* 1997-98, nr. 49-1566/1, p. 108;
- Advies 33.487/1/3 van 18 en 20 juni 2002 betreffende een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 augustus 2002 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg, *Parl.St. Kamer* 2002-03, nr. 2125/2, p. 539;
- Advies 37.765/1/2/3/4, op 4 november 2004 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2004, *Parl.St. Kamer* 2004-05, nr. 1437/2.

tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd²⁰”.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat het ontwerp van KB (evenals de veiligheidswet van 11 december 1998) tekort schiet op het vlak van legaliteit en voorziebaarheid (zie randnrs. 25 e.v.) met betrekking tot de gegevensverwerkingen die zich met het oog op het verzoeken en afleveren van veiligheidsadviezen, inzonderheid deze in het kader van voormelde risicoanalyse, *de facto* onvermijdelijk ook lijken te moeten ontplooiën in hoofde van de publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen die deel uitmaken van als gevoelig geïdentificeerde sectoren, alsook in hoofde van de diensten die zijn belast met de operationele organisatie van voor dreiging gevoelige evenementen.

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

²⁰ Zie eveneens Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2010 van 18 maart 2010, punt B.16.1; Arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013, punt B.8.1; Arrest 44/2015 van 23 april 2015, punt B.36.2; Arrest nr. 107/2015 van 16 juli 2015, punt B.7; Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017, punt B.6.4; Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.13.1; Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.; Advies van de Raad van State nr. 63.202/2 van 26 april 2018, punt 2.2.