



**ADVIES 004/VCI-BTA/2018 VAN 1 OKTOBER
2018 - PASSBAN-databank**

Gelet op de brief van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 7 september 2018 betreffende '*demande d'avis concernant l'avant-projet de loi portant modification de la loi du 12/12/2013 portant le code consulaire et de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyages belges'*'

Bevoegdheid Vast Comité I als Bevoegde Toezichthoudende Autoriteit

Gelet op artikel 57 van 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 (algemene verordening gegevensbescherming), stellende dat elke toezichthoudende autoriteit op haar grondgebied onder meer de volgende taak heeft: '*c) zij verleent overeenkomstig het recht van de lidstaat, advies aan het nationale parlement, de regering, en andere instellingen en organen over wetgevingsinitiatieven en bestuursmaatregelen in verband met de bescherming van de rechten en vrijheden van natuurlijke personen op het gebied van verwerking;*'

Gelet op art. 54/1 Wet 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit dat onder meer stelt dat '*[m]et het oog op de consequente toepassing van de nationale, Europese en internationale regelgeving inzake de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens [...] de*

**AVIS 004/VCI-BTA/2018 DU 1^{ER} OCTOBRE
2018 - Banque de données PASSBAN**

Vu le courrier de l'Autorité de protection des données du 7 septembre 2018 relatif à la '*demande d'avis concernant l'avant-projet de loi portant modification de la loi du 12/12/2013 portant le code consulaire et de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyages belge*'

Compétence du Comité permanent R en tant qu'Autorité de contrôle compétente

Vu l'article 57 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), qui stipule que chaque autorité de contrôle, sur son territoire, est notamment investie de la mission suivante : '*c) conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement;*'

Vu l'article 54/1 de la Loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données qui stipule notamment que '*en vue de l'application cohérente des réglementations nationales, européennes et internationales relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel [...] l'Autorité de protection des données et les*



Gegevensbeschermingsautoriteit en de bevoegde toezichthoudende autoriteiten bedoeld in de titels 2 en 3 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens nauw samen[werken], onder meer voor wat betreft de verwerking van [...] adviezen [...] die raken aan de bevoegdheden van twee of meerdere toezichthoudende autoriteiten.'

Gelet op de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp dat aan de '*bevoegde Belgische administratieve overheden*' (waaronder blijkens de Memorie van Toelichting de VSSE en de ADIV) de verplichting oplegt om de identiteit van bepaalde personen aan de minister van Buitenlandse Zaken mee te delen; dat deze diensten ook een gemotiveerd advies kunnen verlenen op basis waarvan de afgifte van een Belgische identiteitskaart, reisdocument of paspoort kan geweigerd worden; dat deze diensten kunnen gevraagd worden om '*een onderzoek in te stellen*' of '*bijkomende informatie te bezorgen*'.

Dat deze regeling dus betrekking heeft op '*verwerkingen van persoonsgegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en hun verwerkers, uitgevoerd in het kader van de opdrachten van deze diensten als bedoeld in artikelen 7 en 11 van de wet van 30 november 1998 alsook door of krachtens bijzondere wetten*' zoals bedoeld in artikel 73 van de Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

Dat ingevolge artikel 95 van diezelfde Wet het Vast Comité I werd aangeduid als bevoegde toezichthoudende overheid voor deze verwerkingen.

Advies van het Vast Comité I

1. Het Vast Comité I is van oordeel dat het aangewezen is om – zeker wat betreft de VSSE en de ADIV – in de wet expliciet te vermelden welke de '*bevoegde Belgische administratieve overheden*' zijn die geviseerd worden door het

'autorités de contrôle compétentes visées aux titres 2 et 3 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel, collaborent ensemble, entre autres en ce qui concerne le traitement des [...] avis [...] qui affectent les compétences de deux ou plusieurs autorités de contrôle.'

Vu les articles 5 et 6 de l'avant-projet qui imposent aux '*autorités administratives belges compétentes*' (y compris la VSSE et le SGRS, comme il ressort de l'Exposé des Motifs) de communiquer l'identité de certaines personnes au ministre des Affaires étrangères ; que ces services peuvent également émettre un avis motivé sur la base duquel la délivrance d'une carte d'identité belge, d'un titre de voyage ou d'un passeport peut être refusée ; que ces services peuvent être invités à '*ouvrir une enquête*' ou à '*fournir des informations supplémentaires*'.

Que ce règlement porte donc sur les '*traitements de données à caractère personnel par les services de renseignements et de sécurité et leurs sous-traitants, exécutés dans le cadre des missions de ces services comme visé aux articles 7 et 11 de la loi du 30 novembre 1998 ainsi que par ou en vertu de lois particulières*', comme visé à l'article 73 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Que conformément à l'article 95 de cette même Loi, le Comité permanent R a été désigné en tant qu'autorité de contrôle compétente pour ces traitements.

Avis du Comité permanent R

1. Le Comité permanent R estime qu'il est indiqué – en particulier en ce qui concerne la VSSE et le SGRS – de mentionner explicitement dans la loi quelles sont les '*autorités administratives belges*



voorontwerp. De wettelijke aanduiding van die diensten geeft immers een eerste zicht op de aard van de persoonsgegevens die potentieel kunnen verwerkt worden.

2. Het voorgestelde artikel 39/1, tweede lid, stelt dat de bevoegde diensten (waaronder dus de VSSE en de ADIV) op eigen initiatief de identiteit moet doorzenden van personen die '*klaarblijkelijk een aanzienlijk risico of een aanzienlijke bedreiging vormen voor de openbare orde of de openbare veiligheid*'.' Op basis van dit criterium zal de VSSE of de ADIV desgevallend ook een 'gemotiveerd advies' moeten verlenen i.v.m. de afgifte van een Belgische identiteitskaart (art. 39/2 §2 ontworpen tekst). Een identieke regeling werd uitgewerkt in verband met paspoorten en reisdocumenten (zie de voorgestelde artikelen 62 tot 65/1).

3. Door het gebruik van de termen 'klaarblijkelijk' en 'aanzienlijk' heeft de steller van het voorontwerp duidelijk willen vermijden dat de bevoegde diensten reeds bij een vermoeden of niet-bevestigde indicatie personen zouden moeten seinen in de PASSBAN-databank. van Buitenlandse Zaken. Het Vast Comité I onderschrijft deze optie maar wijst er tegelijkertijd op dat de omschrijving bijzonder vaag blijft. De term 'openbare veiligheid'¹ kent immers vele invullingen en behoeft dus nadere uitwerking, bijvoorbeeld wat betreft de inlichtingendiensten in een richtlijn van de Nationale Veiligheidsraad.

4. Los hiervan vraagt het Comité de stellers van het ontwerp te verduidelijken wat het verschil is tussen een 'aanzienlijk risico' of een 'aanzienlijke bedreiging'.

'compétentes' visées par l'avant-projet. La désignation légale de ces services donne, en effet, un aperçu de la nature des données à caractère personnel susceptibles d'être traitées.

2. L'article 39/1, alinéa 2, qui est proposé, stipule que les services compétents (y compris donc la VSSE et le SGRS) doivent, de leur propre initiative, transmettre l'identité des personnes qui '*présentent manifestement un risque substantiel ou une menace substantielle pour l'ordre ou la sécurité publique*'. Sur la base de ce critère, la VSSE ou le SGRS doit aussi, le cas échéant, émettre un 'avis motivé' concernant la délivrance d'une carte d'identité belge (art. 39/2 § 2 du texte en projet). Un règlement identique a été élaboré en ce qui concerne les passeports et les titres de voyage (voir les articles 62 à 65/1 proposés).

3. En utilisant les termes 'manifestement' et 'substantiel', l'auteur de l'avant-projet a clairement voulu éviter que les services compétents doivent signaler des personnes dans la banque de données PASSBAN des Affaires étrangères en cas de soupçon ou d'indication non confirmée. Le Comité permanent R souscrit à cette option, mais souligne en même temps que la description demeure particulièrement vague. En effet, le concept de 'sécurité publique'² donne lieu à de nombreuses interprétations et nécessite des développements complémentaires, par exemple en ce qui concerne les services de renseignement, dans une directive du Conseil national de sécurité.

4. En outre, le Comité demande aux auteurs du projet de préciser quelle est la différence entre un 'risque substantiel' et une 'menace substantielle'.

¹ Het Comité wijst er op dat er in de context van inlichtingendiensten eerder sprake is van het concept van 'nationale veiligheid' dat ook dreigingen zoals spionage kan omvatten. De dreiging tegen de 'openbare orde' lijkt daarenboven eerder een politieel concept

² Le Comité indique que, dans le contexte des services de renseignement, il est plutôt question du concept de 'sécurité nationale', qui peut également englober des menaces telles que l'espionnage. En outre, la menace à l'encontre de l'"ordre public" semble plutôt être un concept policier.



5. Het voorontwerp bepaalt dat de minister of de bevoegde ambtenaar '*op elk ogenblik*' aan de VSSE of de ADIV kan vragen '*een onderzoek in te stellen.*' Het Comité neemt aan dat dit verzoek zowel betrekking kan hebben op personen die gesind staan als op anderen. Deze mogelijkheid tot onderzoek – die onvermijdelijk repercusses heeft op de persoonlijke levenssfeer - dient nader omschreven te worden in al zijn aspecten: welke gegevens dienen minimaal vorhanden te zijn om een onderzoek te vragen? Welke persoonsgegevens mogen daarbij gecollecteerd worden? Welke inlichtingenmethoden mogen daarbij gehanteerd worden? Dient een persoon zijn toestemming te verlenen zoals dat gebeurt bij andere screenings? Zijn de diensten verplicht een dergelijk onderzoek te voeren? ...

6. Het Vast Comité I is van oordeel dat er binnen de VSSE en de ADIV een performant systeem moet opgezet worden dat toelaat systematisch op te volgen of personen die geseind werden in de PASSBAN-databank, al dan niet moeten ontseind worden.

7. Wat betreft de verplichting om de 'reden' van de seining op te nemen in de PASSBAN-databank vraagt het Vast Comité I te verduidelijken wat hiermee wordt bedoeld. Indien de inlichtingendienst verplicht wordt de inhoudelijke elementen mee te delen waarom iemand een aanzienlijk risico vormt, is deze verwerking overmatig in die zin dat het enerzijds zeer gevoelige gegevens betreft (zowel vanuit het oogpunt van de inlichtingendiensten als vanuit het oogpunt van de betrokkenen bekeken) terwijl anderzijds slechts een fractie van de geseinde personen ook effectief een van de bedoelde documenten zal aanvragen. Het systematisch opgeven van een 'inhoudelijke' reden zou ook een enorme werklast betekenen voor de VSSE en de ADIV. Het Vast Comité I is van oordeel dat de achterliggende/inhoudelijke reden van de seining pas bekend moet gemaakt worden op het ogenblik dat er een *hit* is.

5. L'avant-projet stipule que le ministre ou le fonctionnaire compétent peut demander '*à tout moment*' à la VSSE ou au SGRS d'*"ouvrir une enquête"*. Le Comité présume que cette demande peut porter tant sur des personnes signalées que sur d'autres personnes. Cette possibilité d'enquête – qui a inévitablement des répercussions sur la vie privée – doit être décrite plus en détail dans tous ses aspects : quelles données doivent au moins être disponibles pour demander une enquête ? Quelles données à caractère personnel peuvent être collectées à cette fin ? Quelles méthodes de renseignement peuvent être utilisées ? La personne doit-elle donner son consentement, comme pour les autres screenings ? Les services sont-ils contraints de réaliser une telle enquête ? ...

6. Le Comité permanent R estime qu'un système performant doit être mis en place au sein de la VSSE et du SGRS afin de suivre de manière systématique si les personnes qui ont été signalées dans la banque de données PASSBAN doivent ou non faire l'objet d'un désignalement.

7. En ce qui concerne l'obligation d'enregistrer la « *raison* » du signalement dans la banque de données PASSBAN, le Comité permanent R demande de préciser ce que l'on entend par là. Si le service de renseignement est tenu de communiquer les éléments matériels justifiant le fait qu'une personne présente un risque substantiel, ce traitement est excessif dans le sens où il s'agit, d'une part, de données très sensibles (tant du point de vue des services de renseignement que du point de vue de la personne concernée) tandis que, d'autre part, seule une fraction des personnes signalées demandera effectivement un des documents visés. Indiquer systématiquement une raison 'de fond' constituerait aussi une charge de travail considérable pour la VSSE et le SGRS. Le Comité permanent R estime que la raison sous-jacente/matérielle du signalement ne doit être communiquée qu'en cas de *hit*.



8. Hierbij aansluitend stelt het Comité zich de vraag of het PASSBAN systeem waarbij diensten op eigen initiatief namen van ‘potentieel gevaarlijke’ personen moeten doorgegeven, op zich reeds geen overmatige/onnodige verwerking van persoonsgegevens uitmaakt. Immers, in PASSBAN zal (minstens) de identiteit worden opgenomen van zeer veel personen, terwijl een fractie ervan ooit een document in de zin van artikel 5 of 6 van het voorontwerp zal opvragen. Het Vast Comité I vraagt aan de stellers van het ontwerp om te verduidelijken waarom zij niet hebben gekozen voor het ‘klassieke’ systeem van werken: een overheidsdienst (*in casu* Buitenlandse Zaken) maakt de namen van personen ten aanzien van wie zij een beslissing moet nemen (*in casu* met betrekking tot reisdocumenten) over aan de bevoegde diensten (*in casu* de VSSE en de ADIV), die melden of er al dan niet relevante informatie vorhanden is. Door deze ‘klassieke’ manier van werken wordt vermeden dat er persoonsgegevens worden verwerkt van personen voor wie deze verwerking nooit nodig zal zijn geweest. Daarbij mag niet vergeten worden dat de verwerking impliceert dat de identiteit van een persoon gelinkt wordt aan een zeer gevoelige kwalificatie (met name een aanzienlijk risico vormen voor de openbare veiligheid).

9. In dit verband verwijst het Vast Comité I ook naar de twee actueel bestaande gemeenschappelijke databanken (*foreign terrorist fighters* en haatpredikers). Deze databanken zijn consulteerbaar door het Directoraat-generaal Consulaire zaken van de FOD Buitenlandse Zaken. Indien de consultatie een *hit* oplevert, kan deze dienst zich voor meer informatie richten tot een basisdienst, zoals bijvoorbeeld de VSSE of de ADIV. Het Vast Comité I stelt zich de vraag of er geen volledige overlapping is tussen beide systemen.

10. Het Vast Comité I is van oordeel dat er in een regeling moet voorzien worden waarbij verschillende administratieve diensten een verschillend oordeel hebben over seining en ontseining.

8. En outre, le Comité se demande si le système PASSBAN, dans le cadre duquel les services doivent transmettre de leur propre initiative les noms de personnes ‘potentiellement dangereuses’, ne constitue pas en soi un traitement excessif/inutile des données à caractère personnel. En effet, PASSBAN contiendra (au moins) l’identité d’un très grand nombre de personnes, tandis qu’une fraction d’entre elles demandera un jour un document au sens de l’article 5 ou 6 du projet de loi. Le Comité permanent R demande aux auteurs du projet de préciser la raison pour laquelle ils n’ont pas opté pour la méthode de travail ‘classique’: un service public (dans ce cas-ci, les Affaires étrangères) transmet les noms des personnes à l’égard desquelles il doit prendre une décision (dans ce cas-ci, en ce qui concerne les titres de voyage) aux services compétents (dans ce cas-ci, la VSSE et le SGRS), qui indiquent si des informations pertinentes sont déjà disponibles ou non. Cette méthode de travail ‘classique’ permet d’éviter le traitement de données à caractère personnel de personnes pour lesquelles ce traitement n’aura jamais été utile. Il faut garder à l’esprit que le traitement implique que l’identité d’une personne est associée à une qualification très sensible (c’est-à-dire qu’elle présente un risque substantiel pour la sécurité publique).

9. À cet égard, le Comité permanent R renvoie également aux deux banques de données communes existantes, c'est-à-dire (*foreign terrorist fighters* et propagandistes de haine). Ces banques de données peuvent être consultées par la Direction générale des Affaires consulaires du SPF Affaires étrangères. Si la consultation donne un *hit*, ce service peut s’adresser, pour plus d’informations, à un service de base, comme la VSSE ou le SGRS par exemple. Le Comité permanent R se demande si les deux systèmes ne font pas double emploi.

10. Selon le Comité permanent R, il convient de prévoir un règlement lorsque différents services administratifs ont un avis différent sur le signalement et le désignalement.



11. Tot slot begrijpt het Vast Comité niet hoe de ‘reden tot ontseining’ in PASSBAN kan geregistreerd en bewaard worden: in geval van ontseining dienen *alle* persoonsgegevens uit de databank te worden gewist zodat ze niet meer consulteerbaar zijn voor de minister of de bevoegde ambtenaar.

11. Enfin, le Comité permanent ne comprend pas comment le ‘motif du désignalement’ peut être enregistré et conservé dans PASSBAN. En cas de désignalement, *toutes* les données à caractère personnel doivent être effacées de la banque de données, si bien qu’elles ne peuvent plus être consultées par le ministre ou le fonctionnaire compétent.

Brussel, 1 oktober 2018

Bruxelles, le 1^{er} octobre 2018

VOOR HET VAST COMITÉ

POUR LE COMITÉ PERMANENT R

Serge LIPSZYC
Voorzitter Président

Wouter DE RIDDER
Griffier Greffier

