

BEPERKT TOEZICHTONDERZOEK

**CONTROLE- EN TOEZICHTONDERZOEK BETREFFENDE DE
DOORZENDING VAN PERSOONSGEGEVENS VAN
MINDERJARIGEN NAAR EUROPOL**

RAPPORT

Referte: COI23001

CONTROLEORGAAN OP DE POLITIONELE INFORMATIE



INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	3
2	OPZET VAN HET TOEZICHT EN METHODOLOGIE	3
3	HET JURIDISCH KADER	4
3.1	De verwerking van persoonsgegevens van minderjarigen door Belgische politiediensten	5
3.1.1	De minimumleeftijd van strafrechtelijke verantwoordelijkheid	5
3.1.2	De verwerking van verdachten en potentieel toekomstige verdachten	5
3.1.3	De registratie in politionele gegevensbanken	5
3.1.4	De toestemming van de bevoegde magistraat	6
3.2	Verzending politionele gegevens naar Europol	6
3.2.1	Wettelijke basis.....	6
3.2.2	Rol van de nationale eenheid (ENU) en de verbindingsofficier (ELO)	7
3.3	De verwerkingen door Europol.....	8
4	ONDERZOEKSBEVINDINGEN	8
4.1	Rechtmatigheid van de doorzending van minderjarigen naar Europol	8
4.1.1	De verwerking in de Algemene Nationale Gegevensbank	9
4.1.2	De minderjarigen zijn verdacht van of potentieel betrokken bij strafbare feiten die vallen onder het mandaat van Europol.....	12
4.1.3	De doorzending naar Europol.....	12
4.2	Informatiefluxen naar Europol	14
4.2.1	Rechtstreekse manuele voeding via SIENA door centrale directies DGJ of zelfs FGP's.	15
4.2.2	Toepassing van de " <i>sharing policy</i> " door CGI/SPOC.....	16
4.2.3	Via fysieke drager	16
4.2.4	Via <i>Large File Extraction</i>	16
4.2.5	Op semi-automatische wijze via de nationale <i>dataloader</i>	16
4.2.6	Vaststellingen	16
5	CONCLUSIE - AANBEVELINGEN	17
6	INVENTARIS.....	19

1 INLEIDING

1. De *European Data Protection Supervisor (EDPS)* is belast met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door Europol¹. Het Controleorgaan op de politionele informatie ziet toe op de rechtmatigheid van de overdracht, de opvraging en de verstrekking aan Europol van persoonsgegevens door de Belgische politiediensten².

In het kader van het jaarlijkse gezamenlijke toezicht van de *EDPS* en de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten op de verwerkingen door Europol, heeft de *EDPS* de statistieken van 2022 aan het COC overgemaakt. Uit deze lijst blijkt dat persoonsgegevens van 103 minderjarigen werden doorgestuurd door de Belgische politiediensten en die op het moment van doorzending jonger waren dan vijftien jaar.

Bij brief van 1 februari 2023 verzocht de *EDPS* aan het COC om na te gaan of deze persoonsgegevens op een rechtmatige wijze werden doorgestuurd naar Europol, rekening houdend met de minimumleeftijd van strafrechtelijke verantwoordelijkheid volgens de Belgische regelgeving (stuk 1).

Onderhavig toezichtrapport heeft betrekking op de onderzoeksbevindingen van dit toezicht. Dit toezichtrapport beoogt het COC een inzicht te verwerven in de informatie-uitwisseling van gegevens door de Belgische politiediensten met Europol, de rol van de Belgische nationale Europol-eenheid hierin en beoogt tot slot de gebruikte uitwisselingskanalen met Europol in kaart te brengen.

2 OPZET VAN HET TOEZICHT EN METHODOLOGIE

2. Op verzoek van de *EDPS* voerde het Controleorgaan een controle- en toezichtonderzoek uit op de persoonsgegevens van minderjarigen die vanuit België door de politie naar Europol werden doorgezonden. Hierbij werd door de *EDPS* een lijst gevoegd van minderjarigen jonger dan 15 jaar waarvan de persoonsgegevens tussen 2014 en 2023 werden overgemaakt aan Europol met de vraag om voor deze doorzendingen de rechtmatigheid ervan na te gaan.

De *EDPS* beperkt zijn toezicht tot de doorzending van persoonsgegevens van minderjarigen jonger dan 15 jaar die als verdachten of "*potentieel toekomstige verdachten*"³ gelabeld zijn in de zin van de bijlage II.B aan de Europolverordening 2016/794, en waarvan de persoonsgegevens doorgestuurd werden naar Europol.

Om een volledig beeld te hebben van de kanalen die worden gebruikt om informatie aan Europol over te maken en welke procedure hiervoor gevolgd wordt, werden in dit onderzoek ook de verschillende informatiefluxen vanuit België naar Europol geïdentificeerd.

3. Dit onderzoek werd opgesplitst in twee delen:

1. Het eerste deel antwoordt op de vraag van de *EDPS*: werden de minderjarigen op de lijst volgens het Belgisch recht rechtmatig doorgezonden naar Europol? Deze hoofdvraag wordt onderverdeeld in de volgende subvragen:
 - a. Werden de minderjarigen rechtmatig verwerkt in de politionele gegevensbanken rekening houdend met de minimumleeftijd van strafrechtelijke verantwoordelijkheid?
 - i. Stond de minderjarige gekend in de politionele databanken op het moment van doorzending naar Europol?
 - ii. Is de minderjarige verdacht, of een potentieel toekomstige verdachte, van een strafbaar feit dat valt onder het mandaat van Europol?
 - b. Werden de persoonsgegevens van de minderjarigen rechtmatig doorgestuurd naar Europol?
2. Het tweede deel zal antwoorden op de vraag: op welke manier(en) worden de persoonsgegevens van minderjarigen door de Belgische politiediensten doorgezonden naar Europol?

¹ Art. 43 Verord.Raad/Parl nr. 2016/794, 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad, *Pb.L.* 24 mei 2016, afl. 135, 53 (hierna 'Europolverordening').

² Art. 42 Europolverordening.

³ Volgens Bijlage II.B. lid 1.b) zijn potentieel toekomstige verdachten: "*personen ten aanzien van wie er feitelijke aanwijzingen zijn of een redelijk vermoeden in de zin van het nationale recht van de betrokken lidstaat bestaat dat zij strafbare feiten zullen plegen die onder de bevoegdheid van Europol vallen.*"

4. Het onderzoek verliep als volgt:

- Op 01.02.2023 ontving het COC een brief van de *EDPS* met de statistieken van 2022.
- Op 29.06.2023 werd een eerste e-mail met vragen gestuurd aan de Directie van de internationale politiesamenwerking (CGI) en de Federale Gerechtelijke Politie (DGJ). Hierbij werd gevraagd, op basis van het SIENA-nummer⁴, informatie over de minderjarigen na te gaan en aan het COC over te maken. Daarnaast werd ook bijkomende uitleg gevraagd over de gebruikte uitwisselingskanalen naar Europol.
- Het COC ontving op 17.08.2023 een antwoord van CGI die de Centrale directie van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit (DJSOC) en verschillende arrondissementele informatiekruispunten betrokken had.
- Op 14.09.2023 heeft het COC bijkomende vragen gesteld en werd gevraagd aan CGI om een excellijst met de reeds aangevoerde antwoorden over de minderjarigen aan te vullen met de nog ontbrekende informatie.
- Op 24.10.2023 werd op voorstel van CGI een meeting georganiseerd om de verdere aanpak van de aan te vullen excellijst te bespreken en werd de werking van en de omgeving SIENA getoond aan het COC.
- Op 10.11.2023 en 26.02.2024 ontving het COC de resterende antwoordelementen van CGI.
- Op 28.05.2024 ontving het COC een brief van de *EDPS* met de statistieken voor 2023. Deze werden op 01.07.2024 doorgestuurd naar CGI.
- Het COC ontving op 13.08.2024 antwoord van CGI voor de statistieken van 2023.

Het onderhavig toezichtrapport wordt overgemaakt aan de Minister van Justitie, de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, de Commissaris-generaal van de federale politie, de Voorzitter van de Vaste Commissie van de lokale politie, de Voorzitter van het College van procureurs-generaal, de Voorzitter van de federale politieraad en de *European Data Protection Supervisor (EDPS)*.

3 HET JURIDISCH KADER

5. In het kader van dit controle- en toezichtonderzoek kan het toepasselijk wettelijk kader worden afgebakend tot de volgende rechtsinstrumenten:

- Europolverordening 2016/794, herzien door de Verordening 2022/991, inzonderheid het artikel 7 en de bijlagen I en II.B.
- De Wet Gegevensbescherming (WVG), inzonderheid Titel 2 en 7.
- De Wet op het Politieambt (WPA), inzonderheid afdeling 12 'Het informatiebeheer'.
- De Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, meer bepaald artikels 36 en 36 *bis*.
- Het Decreet betreffende het jeugddelinquentierecht van 15 februari 2019, inzonderheid artikel 4 (Vlaamse Gemeenschap).
- Het *Décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la Prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, Livre V* (Franse Gemeenschap).
- De Gemeenschappelijke Omzendbrief COL 9/2011 van de Ministers van Justitie en het College van Procureurs-Generaal betreffende Europol – Europol Information System (EIS) – Analysebestanden – Afschaffing van COL 7/2006 (COL 09/2011). De bijlage van deze omzendbrief betreft een model uitgewerkt door de federale politie dat bepaalt welke informatie naar het EIS zal worden doorgestuurd. Deze bijlage werd ondertussen door de federale politie vervangen door een nieuwe procedure (stuk 10).
- De Gemeenschappelijke richtlijn MFO-3 van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken betreffende het informatiebeheer inzake gerechtelijke en bestuurlijke politie (MFO3), Fiche C21 Internationale politionele samenwerking (versie 4 van juni 2016).

⁴ Secure Information Exchange Network Application. Elk bericht verstuurd via het SIENA-kanaal van Europol krijgt een SIENA-nummer (zie *infra*).

3.1 De verwerking van persoonsgegevens van minderjarigen door Belgische politiediensten

3.1.1 De minimumleeftijd van strafrechtelijke verantwoordelijkheid

6. In het strafrecht geldt een minimumleeftijd voor strafrechtelijke verantwoordelijkheid van 18 jaar (uitgezonderd bij verkeersmisdrijven of in geval van uithandengeving bij zware misdrijven geldt de minimumleeftijd van 16 jaar). Minderjarigen plegen dus geen misdrijven, maar als misdrijf omschreven feiten (MOF)⁵. Dit impliceert dat minderjarigen in beginsel niet kunnen berecht worden door een strafrechter, maar enkel door een jeugdrechter of de jeugdrechtbank die andere maatregelen kan uitspreken.

Jeugddelinquentie wordt sinds de zesde staatshervorming grotendeels door de gemeenschappen geregeld. Het is dus aan elke gemeenschap om de minimumleeftijd te bepalen waarop een minderjarige verantwoordelijk kan gesteld worden voor gepleegde feiten. Zo heeft de Vlaamse Gemeenschap bepaald dat voor jongeren onder de twaalf jaar een onweerlegbaar vermoeden van niet-verantwoordelijkheid geldt. Hun handelingen kunnen enkel aanleiding geven tot verwijzing naar jeugdhulpverlening. De Franstalige Gemeenschap heeft in haar decreet niet expliciet een minimumleeftijd vastgelegd⁶ maar hanteert ook de leeftijd van twaalf jaar als spilleeftijd om maatregelen te nemen.

7. Bij de vaststelling van een als misdrijf omschreven feit zal de betrokken politiedienst de feiten in een proces-verbaal dienen vast te leggen. Dit weerhoudt de politie echter niet de feiten te onderzoeken en de minderjarige op te sporen. In dat verband verwerken de politiediensten (persoons)gegevens van minderjarige kinderen voor hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie. Er geldt namelijk geen wettelijke minimumleeftijd voor de verwerking van persoonsgegevens voor politionele doeleinden, maar deze verwerkingen kunnen wel, afhankelijk van de gegevensbank waarin de registratie plaatsvindt, gekoppeld zijn aan bijkomende voorwaarden.

3.1.2 De verwerking van verdachten en potentieel toekomstige verdachten

8. De lijst overgemaakt door de *EDPS* bevat minvijftienjarigen gelabeld als 'verdachten' of 'potentieel toekomstige verdachten'. Volgens de Europolverordening zijn dit de volgende categorieën personen:

"a) personen die, overeenkomstig het nationale recht van de betrokken lidstaat, verdacht worden van het plegen van of deelnemen aan een strafbaar feit dat onder de bevoegdheid van Europol valt, of die veroordeeld zijn voor een dergelijk strafbaar feit;

b) personen ten aanzien van wie er feitelijke aanwijzingen zijn of een redelijk vermoeden in de zin van het nationale recht van de betrokken lidstaat dat zij strafbare feiten zullen plegen die onder de bevoegdheid van Europol vallen;⁷"

De eerste categorie personen (a) zijn personen die verdacht of veroordeeld zijn voor een reeds gepleegd strafbaar feit. Deze persoonsgegevens zouden dus minstens gevat moeten worden in een proces-verbaal. De gegevens van de potentieel toekomstige verdachten (b) is informatie betreffende een strafbaar feit, dat (nog) niet gelokaliseerd is in tijd en in ruimte en wordt gevat in een informatierapport (RIR).

3.1.3 De registratie in politionele gegevensbanken

9. De Wet op het Politieambt (hierna: WPA) voorziet vier categorieën⁸ gegevensbanken waarin de politionele gegevens in verwerkt kunnen worden: de Algemene Nationale Gegevensbank, de basisgegevensbanken, de bijzondere gegevensbanken en de technische gegevensbanken. Politionele informatie en persoonsgegevens die van belang zijn voor het geheel van de politiediensten worden gevat in de algemene Nationale Gegevensbank (ANG).

⁵ Art. 36, 4°, 36bis en 37, §2, tweede lid Jeugdbeschermingswet.

⁶ Enkel de voorlopige maatregelen tot toezicht, begeleiding en gespecialiseerde begeleiding en enkel de maatregel ten gronde van de berisping zijn van toepassing op minderjarigen onder de twaalf jaar (Boek V, art. 101, §4 en 109 Decreet van 18 januari 2018).

⁷ Bijlage II.B, lid 1 a) en b) Europolverordening.

⁸ Art. 44/2 WPA.

De ANG bevat zowel informatie van bestuurlijke als van gerechtelijk politie waarvan de categorieën persoonsgegevens limitatief worden opgesomd in de WPA. Daartoe behoren ook de persoonsgegevens met betrekking tot de verdachten van een strafbaar feit, al dan niet gelokaliseerd in tijd en in ruimte⁹. De minderjarigen gelabeld als verdachte of als potentieel toekomstige verdachten behoren dus tot de categorieën persoonsgegevens die in de ANG verwerkt worden. Er rust op de politiediensten de verplichting om deze gegevens ambtshalve aan de ANG toe te zenden¹⁰.

3.1.4 De toestemming van de bevoegde magistraat

10. Voor de registratie van gegevens in de ANG van een verdachte van een strafbaar feit onder de leeftijd van veertien jaar, is evenwel een uitdrukkelijke en individuele toestemming van de bevoegde magistraat vereist¹¹. Deze voorzorgsmaatregel beoogt een evenwicht te vinden tussen de individuele bescherming van de minderjarige en de noodzaak om zijn persoonsgegevens te verwerken¹². Daarbij moet worden opgemerkt dat de WPA evenwel geen minimum leeftijdsgrens voorziet waaronder geen registratie in de ANG toegelaten is.

Deze toestemmingsvereiste is niet voorzien voor de doorzending van gegevens van min-veertienjarigen naar Europol. Het is bovendien geen wettelijke vereiste om deze gegevens in de ANG te registreren voorafgaand aan de doorzending naar Europol. Niettemin, met het oog op een doeltreffende politionele informatiehuishouding en gezien de rol van de ANG - net als het Europol informatiesysteem (*EIS*, *Europol Information Systeem*) van Europol - om informatie te kruisen en coördinatie en samenwerking te bevorderen tussen de verschillende politiediensten¹³, is het COC van oordeel dat gegevens die gedeeld worden met Europol en buitenlandse politiediensten minstens ook op nationaal niveau gedeeld en geregistreerd worden in de ANG¹⁴. Indien geen toestemming gegeven wordt voor de registratie in de ANG, kunnen de persoonsgegevens van de min-veertienjarige bijgevolg niet doorgezonden worden naar Europol.

3.2 Verzending politionele gegevens naar Europol

3.2.1 Wettelijke basis

11. Artikel 44/11/13 WPA laat de uitwisseling van politionele gegevens toe met een internationale organisatie voor politionele samenwerking onder de voorwaarden bepaald in een internationale rechtsregel die België verbindt. Deze internationale verplichting is voorzien in artikel 7, 6^e lid van de Europolverordening dat luidt als volgt:

"6. Via de nationale eenheid of, overeenkomstig lid 5, via een bevoegde autoriteit, wordt door elke lidstaat met name:

- a) Europol voorzien van de informatie die Europol nodig heeft voor de vervulling van zijn doelstellingen, zoals informatie die betrekking heeft op vormen van criminaliteit waarvan de voorkoming of bestrijding door de Unie als prioriteit wordt beschouwd;*
- b) (...)*
- c) (...)*
- d) in overeenstemming met artikel 38, lid 5, onder a)¹⁵, toegezien op de naleving van het nationale recht bij het verstrekken van informatie aan Europol."*

De lidstaten hebben de internationale verplichting informatie door te zenden die Europol *nodig* heeft voor de vervulling van zijn doelstellingen. Deze zijn het ondersteunen en versterken van *"het optreden van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en hun wederzijds samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van de in bijlage I genoemde vormen*

⁹ Art. 44/5, §3, 1^o WPA.

¹⁰ Art. 44/7, *in fine* WPA.

¹¹ Art. 44/7, lid 2 WPA.

¹² Parl. St. Kamer 2013-2014, nr. 53-3105/001, p. 36.

¹³ Zie doelstellingen ANG en EIS in respectievelijk art. 44/7, lid 1, 2^o WPA en art. 4.1 b) en c) Europolverordening.

¹⁴ Immers, vooropgesteld dat het noodzakelijk is om de gegevens over te maken aan Europol de operationele noodzakelijkheid van de verwerking in de ANG ten behoeve van de Belgische politiediensten evident aanwezig is.

¹⁵ Artikel 38, lid 5, onder a) Europolverordening: *"De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van een gegevensoverdracht ligt bij: a) de lidstaat die de persoonsgegevens heeft verstrekt aan Europol; (...)"*.

van zware criminaliteit¹⁶. Bij de doorzending van de (persoons)gegevens dient de nationale politiedienst toe te zien op de naleving van het nationaal recht.

12. Deze doorzendingsverplichting kan in sommige gevallen beperkt worden. Het 7^e lid van dezelfde bepaling luidt als volgt:

“Onverminderd de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten op het gebied van rechts- en ordehandhaving en bescherming van de interne veiligheid, is een lidstaat in geen enkel geval verplicht informatie te verstrekken overeenkomstig lid 6, onder a), indien daardoor:

a) de wezenlijke veiligheidsbelangen van de betrokken lidstaat in het gedrang komen;

b) het welslagen van een lopend onderzoek of de veiligheid van een natuurlijk persoon in gevaar wordt gebracht; of

c) informatie wordt bekendgemaakt die betrekking heeft op organisaties of specifieke inlichtingenactiviteiten op het gebied van de nationale veiligheid.

De informatie moet echter door de betrokken lidstaat worden verstrekt zodra zij niet meer onder de punten a), b) of c) van de eerste alinea valt”.

Overeenkomstig de COL 9/2011 kan de bevoegde procureur des Konings of de onderzoeksrechter zich tegen een mededeling aan Europol verzetten op basis van bovenstaande weigeringsgronden¹⁷. De federale procureur dient hiervan ingelicht te worden die dit op zijn beurt ter kennis brengt aan CGI¹⁸.

3.2.2 Rol van de nationale eenheid (ENU¹⁹) en de verbindingsofficier (ELO²⁰)

13. Binnen elke lidstaat wordt een **nationale eenheid** aangeduid dat dient als contactpunt tussen Europol en de bevoegde autoriteiten. In België is CGI/SPOC (*Single Point of Operational Contact*) binnen de federale politie het contactpunt voor de uitwisseling van informatie tussen de politiediensten en Europol²¹.

De lidstaten kunnen volgens de Europolverordening op eigen voorwaarden ook rechtstreekse contacten tussen de bevoegde autoriteiten (politiediensten) en Europol toestaan, voor zover de nationale eenheid (CGI/SPOC) er vooraf bij wordt betrokken²². Dit werd in België verder uitgewerkt in het KB van 14 november 2006 *“betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie”* en de niet gepubliceerde Fiche C21 van de ministeriële richtlijn MFO3 van 14 juni 2002 *“betreffende het informatiebeheer inzake gerechtelijke en bestuurlijke politie”* (hierna ‘MFO3’).

Volgens de MFO3 dient elke informatie-uitwisseling gericht te zijn aan CGI/SPOC. Het KB van 14 november 2006 laat de Algemene Directie van bestuurlijke politie en de Algemene Directie van gerechtelijke politie echter ook toe om rechtstreeks internationale contacten te onderhouden voor hun opdrachten en voor zover hiervan kennis wordt gegeven aan CGI²³. De MFO3 die de internationale informatie-uitwisseling verder uitwerkt, legt de procedure vast volgens dewelke elke aanvraag tot politionele informatie aan een land, lid van Europol, dient te gebeuren.

14. Daarnaast faciliteren de **verbindingsbureaus** van de verschillende lidstaten de informatie-uitwisseling tussen de nationale politie- en douanediensten met Europoldiensten of andere liaisonbureaus. Deze bevinden zich in het hoofdkantoor van Europol in Den Haag maar maken geen deel uit van Europol zelf. De Belgische LO's (LOBE) vormen samen het Belgische Liaisonbureau (LBBE²⁴) en maken deel uit van CGI.

¹⁶ Art. 3 Europolverordening.

¹⁷ COL 9/2011, p.13.

¹⁸ De COL9/2011 verwijst naar het vroegere CGOT dat nu geïntegreerd is binnen CGI.

¹⁹ **Europol National Unit**.

²⁰ **Europol Liaison Officer**.

²¹ Art. 100 bis, §1, 2° Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (hierna ‘WGP’).

²² Art. 7, lid 5 Europolverordening.

²³ Art. 10, 2°, a) KB van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie (hierna ‘KB van 14 november 2006’).

²⁴ **Liaison Bureau of Belgium**.

3.3 De verwerkingen door Europol

15. Europol kan persoonsgegevens verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen van Europol en uitsluitend voor:

- a) het uitvoeren van kruiscontroles om verbanden te leggen tussen verdachten, veroordeelden en potentieel toekomstige verdachten;
- b) analyses van strategische of thematische aard;
- c) operationele analyses;
- d) het faciliteren van de uitwisseling van informatie tussen lidstaten, Europol, andere EU-organen, derde landen, internationale organisaties en particuliere partijen (via het *SIENA*-kanaal);
- e) onderzoeks- en innovatieprojecten;
- f) het ondersteunen van de lidstaten bij het informeren van het publiek over personen die worden gezocht²⁵.

16. Hiervoor beschikt Europol over verschillende informatieverwerkingssystemen waarvan de belangrijkste hieronder worden toegelicht.

Het ***Europol Information System (EIS)*** is een algemene gegevensbank dat informatie bevat over verdachten, veroordeelde personen, criminele structuren en organisatie, gepleegde strafbare feiten en de daarvoor aangewende middelen²⁶. De strafbare feiten waarvoor Europol bevoegd is, staan opgelijst in Bijlage I van de Europolverordening. Het *EIS* laat toe na te gaan of bepaalde informatie uit onderzoeken al dan niet reeds gekend is in onderzoeken die in andere aangesloten landen lopen (*cross-check*). Het *EIS* kan rechtstreeks gevoed en bevroegd worden door zowel Europol als de lidstaten. Elke lidstaat bepaalt zelf volgens het toepasselijk nationaal recht welke informatie wordt doorgestuurd naar en opgeslagen in de *EIS*

De **Operationele-analyseprojecten**²⁷ (AP's) zijn gegevensbanken specifiek gericht op onderzoeken rond een specifiek crimineel fenomeen, al dan niet gecombineerd met een geografisch aspect, bijvoorbeeld cybercriminaliteit²⁸.

Om gegevens op een veilige manier uit te wisselen met de aangesloten landen en Europol wordt de uitwisselingskanaal ***SIENA***²⁹ gebruikt.

4 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

17. Het COC heeft per brief van 29.06.2023 CGI en DGJ (stuk 2) bevroegd over enerzijds de lijst minderjarigen ontvangen van de *EDPS* (Hoofdstuk 5.1) en anderzijds over de mogelijke kanalen van informatie-uitwisseling met Europol (Hoofdstuk 5.2).

CGI antwoordde op de vragenlijst binnen de gestelde termijn en nam hiervoor contact met de betrokken lokale en federale politiediensten (stuk 3). Deze antwoorden waren echter onvolledig om de rechtmatigheid van de doorzendingen naar Europol te beoordelen. Om deze reden stelde het COC op 14.09.2023 bijkomende vragen aan CGI en werd tevens gevraagd om een excellijst met alle minveertienjarigen aan te vullen (stuk 4). Hierop ontving het COC een antwoord op 10.11.2023 (stuk 5).

CGI nam opnieuw de coördinatie op voor de contactopname met de verschillende politiediensten ter aanvulling van de excellijst. Deze antwoorden ontving het COC op 26.02.2024 (stuk 6). Op 01.07.2024 werd aan CGI gevraagd om dezelfde oefening te maken voor de lijst van min-vijftienjarigen waarvan de gegevens in 2023 naar Europol werden verstuurd (stuk 8). Hierop kreeg het COC één maand later antwoord van CGI (stuk 9).

4.1 Rechtmatigheid van de doorzending van minderjarigen naar Europol

18. De statistieken van **2022** bevatten in totaal **103 min-vijftienjarigen** waarvan de gegevens minstens éénmaal verstuurd werden naar Europol over een periode van 2014 tot 2022. Ter verduidelijking werden sommige min-vijftienjarigen tot wel 10 maal verstuurd naar Europol en staan zij dus meerdere keren op de lijst vermeld. In totaal

²⁵ Art. 18 Europolverordening.

²⁶ EUROPOL, '*Europol, Information System (EIS)*', <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/information-exchange/europol-information-system>, geraadpleegd op 08 januari 2025.

²⁷ Art. 18.3 Europolverordening; EUROPOL.

²⁸ EUROPOL, '*Europol Analysis Projects*', <https://www.europol.europa.eu/operations-services-innovation/europol-analysis-projects>, geraadpleegd op 08 januari 2025.

²⁹ ***Secure Information Exchange Network Application***.

bevat de lijst **96 SIENA-nummers** en dus berichten naar Europol. Bij één doorzending/bericht worden vaak de gegevens van meerdere minderjarigen overgemaakt.

De statistieken van **2023** van minderjarigen, waarvan de gegevens in de loop van 2023 werden doorgestuurd naar Europol, bevatten in totaal **9 min-vijftienjarigen**.

19. Uit het huidig juridisch kader, toegelicht in hoofdstuk 3, identificeert het COC de volgende cumulatieve voorwaarden om een doorzending van minderjarigen naar Europol als rechtmatig te (kunnen) beschouwen:

- 1) de gegevens werden rechtmatig verwerkt in de Algemene Nationale Gegevensbank;
- 2) de minderjarigen zijn verdacht van of potentieel betrokken bij strafbare feiten die vallen onder het mandaat van Europol³⁰;
- 3) de gegevens werden rechtmatig doorgestuurd naar Europol.

De resultaten van de bevraging worden hieronder weergegeven.

4.1.1 De verwerking in de Algemene Nationale Gegevensbank

20. De gegevens werden rechtmatig verwerkt in de politionele gegevensbanken indien deze minderjarigen, op het moment van doorzending naar Europol, gekend waren in de ANG.

a) Resultaten van de bevraging van de Statistieken 2022

21. Uit de statistieken 2022 van de *EDPS* blijkt dat **44 van de 103 minderjarigen** jonger waren dan 14 jaar op het moment van doorzending. Bij minderjarigen jonger dan veertien jaar vroeg het COC naar de toestemming van de bevoegde magistraat voor de registratie in de ANG, en deze, in voorkomend geval, over te maken (Stuk 4). CGI contacteerde hiervoor de politie-eenheden die aan de basis lagen van de ANG-registratie.

Van de 44 min-veertienjarigen kon de identiteit van 10 minderjarigen niet teruggevonden worden via het SIENA-bericht waardoor geen éénvoudig antwoord kon gegeven worden. **Bijgevolg kon de rechtmatigheid van deze verwerkingen niet beoordeeld worden.** Op de vraag waarom het SIENA-bericht niet kon worden teruggevonden, werd het COC geantwoord dat de SIENA-berichten niet meer zichtbaar zijn "*indien in een periode van twee jaar geen SIENA-berichten binnen een bepaalde string worden uitgewisseld*" (stuk 5). Het COC begrijpt hieruit dat het SIENA-bericht niet meer terug te vinden is wanneer binnen de twee jaar geen informatie over deze persoon (meer) wordt uitgewisseld.

Volgens de eerste antwoordelementen blijkt dat alle minderjarigen uit de lijst op het moment van doorzenden "*in de ANG gesignaleerd*" waren (stuk 3). Hiermee wordt wellicht bedoeld dat alle minderjarigen ANG gekend waren. **Uit bijkomende antwoordelementen blijkt dat 3 minderjarigen dan toch niet ANG gekend zouden zijn op het moment van doorzending** (stuk 6).

Van de 31 resterende minveertienjarigen konden de volgende resultaten worden afgeleid:

Antwoord	Aantal minveertienjarigen
Geen toestemming	3
Toestemming	13
Verwijzing naar kantschrift	3
Verwijzing naar PV	4
Buitenlandse aanvraag	2
Verwijzing naar toestemming	4
Geen toestemming nodig	14
Verdwijning/ontvluchting	12
+14 jaar na botscan	2
Geen antwoord	1
Totaal	31

³⁰ Bijlage I Europolverordening en MFO3, Fiche C21, bijlage 10.

Bij 1 minderjarige ontving het COC geen antwoord.

Bij **3 min-veertienjarigen** werd uitdrukkelijk geantwoord dat er **geen toestemming** verkregen werd van de procureur des Konings om in de ANG te registreren.

Bij **13 min-veertienjarigen** werd verwezen naar een **toestemming, zonder deze evenwel concreet aan te (kunnen) tonen**. Het COC kon dus de toestemming van de bevoegde overheid niet zelf nagaan. In bepaalde gevallen werd de toestemming mondeling gegeven, werd verwezen naar een proces-verbaal (PV) of volgde de doorgifte op een vraag vanuit het buitenland.

Voor **14 minderjarigen** bleek **geen toestemming nodig** te zijn voor de vatting in de ANG. Bij 2 minderjarigen bleek de leeftijd niet te kloppen. Uit nader onderzoek door de Belgische politiediensten (bv. door middel van een botscan) bleek dat deze 2 minderjarigen in feite meerderjarig waren op het moment van doorzending naar Europol. **Deze informatie werd blijkbaar niet bijgewerkt bij Europol, wat nochtans wettelijk vereist is**. Er rust namelijk de verplichting op de Belgische politiediensten alles in het werk te stellen om rechtzettingen van meegedeelde gegevens bij hun bestemmingen te bewerkstelligen³¹.

De overige **12 minderjarigen** werden gevat in de ANG voor een **dossier verdwijning of ontvluchting** dat geen toestemming van een magistraat vereist. Hierbij werd verwezen naar de MFO3 Fiche C03 dat luidt als volgt:

“Om een persoon te registreren in de algemene nationale gegevensbank, moet NOODZAKELIJKERWIJZE aan volgende voorwaarden voldaan worden:

- A. (...)
- B. (...)
- C. (...)
- D. (...)
- E. *dat deze persoon de leeftijd van 14 jaar bereikt heeft. Beneden deze leeftijd is de registrering niet toegestaan, behalve in geval van een:*
 - **inbreuk**, voor zover de met het dossier belaste magistraat zijn toestemming gegeven heeft voor deze registrering. Deze toestemming moet vermeld worden in het proces-verbaal (onderlijning COC).
 - **verdwijning of ontvluchting**. In dit geval zijn de richtlijnen van de Minister van Justitie terzake strikt van toepassing (cf. ministeriële richtlijn van 20 februari 2002 met betrekking tot de opsporing van vermiste personen). Er moet in dat geval dus geen rekening gehouden worden met de hierboven geformuleerde beperkingen.”

De toestemmingsvereiste opgelegd door de WPA is inderdaad enkel vereist voor min 14-jarigen geregistreerd als verdachte van een strafbaar feit. De informatie betreffende deze minderjarigen werden echter niet in het kader van een verdwijning of ontvluchting naar Europol doorgestuurd, gezien dit geen strafbaar feit is, en al zeker geen feit dat onder het mandaat van Europol valt (zie *infra*, 4.1.2). Het COC wenste dus te weten of de minderjarigen voor *dat* feit waarvoor hen betreffende informatie en persoonsgegevens naar Europol werd gestuurd, gekend zijn in de ANG en of daarvoor de vereiste toestemming van de magistraat verkregen werd. **De verwijzing naar een dossier ‘verdwijning of ontvluchting’ was dus geen antwoord op de vraag van het COC.**

22. Bij wijze van **steekproef** ging het COC na voor één van deze minderjarigen of de door artikel 44/7, tweede lid WPA vereiste toestemming verkregen werd. Volgens de antwoorden verkregen van de bevoegde politiediensten, werden de gegevens van de betrokken minderjarige overgemaakt aan Europol in het kader van een onderzoek voor ‘gekwalificeerde diefstal en beroving’. Hierbij werd het betrokken PV-nummer vermeld. De vatting in de ANG was gebaseerd op een dossier ‘verdwijning/ontvluchting’.

Na verificatie in de politionele gegevensbanken bleek het volgende:

- De betrokken minderjarige was gevat in de ANG op basis van een feit ‘verdwijning’.

³¹ Art. 44/11/13, §3 WPA.

- De betrokken minderjarige was in de ANG niet verbonden aan een onderzoek of PV gekwalificeerde diefstal waarvan sprake en waarvoor zijn gegevens naar Europol werden verstuurd. In subsidiaire orde merkte het COC op dat de parketcode verwijst naar gewone diefstal en geen 'zware/gekwalificeerde' diefstal.
- De betrokken minderjarige staat niet vermeld in het PV waarvan sprake, noch in de navolgende PV's die aan het aanvankelijke PV verbonden zijn.
- Deze minderjarige is in de ANG echter ook verbonden aan een onderzoek voor criminele organisatie en aan twee feiten (gewone diefstal en vereniging van misdadigers).
- Geen van de hierboven vermelde PV's bevat een toestemming van de magistraat voor de vatting in de ANG voor die feiten.

De eerste registratie van de betrokken minderjarige in de ANG op basis van het feit 'verdwijning' wordt bevestigd door middel van een nazicht van de logbestanden van de centrale vatting van de ANG. Daaruit blijkt dat hij werd gevat naar aanleiding van een dringende seining voor verdwijning/ontvluchting. Omdat de minderjarige echter ook verbonden is aan een onderzoek voor criminele organisatie en aan twee feiten (gewone diefstal en vereniging van misdadigers), vermoedt het COC dat de gegevens van de betrokken minderjarige in het kader van het onderzoek naar de criminele organisatie werden overgemaakt aan Europol en dus niet voor het PV dat door de betrokken politiedienst ten aanzien van het COC werd aangehaald als reden van overmaking aan Europol.

De conclusie is derhalve dat:

- de betrokken minderjarige niet gekend was in de ANG voor het betrokken feit waarvoor zijn gegevens verzonden werden naar Europol. Zijn naam werd zelfs niet vernoemd in het aanvankelijke PV waarnaar verwezen werd;
- voor geen van de feiten waarvoor betrokkene werd geregistreerd in de ANG was er een toestemming van de bevoegde magistraat. De toestemmingsvereiste geldt uiteraard niet voor feiten van verdwijning;
- op basis van de door de politiedienst aangehaalde reden, en bij ontstentenis van een toestemming van de magistraat om als verdachte van de aan hem gelinkte feiten te worden opgenomen in de ANG, **was de overmaking naar Europol niet conform het wettelijke kader, mitsdien onwettig.**

Het COC heeft de vereiste toestemming bij de overige 11 minderjarigen, waarbij verkeerdelijk verwezen werd naar een dossier 'verdwijning of ontvluchting' niet nader onderzocht.

b) Resultaten van de bevraging van de statistieken 2023

23. De statistieken van 2023 betreffen 9 minderjarigen waarvan 8 jonger dan 14 jaar waren op het moment van doorzending naar Europol.

Uit de antwoorden ontvangen van CGI konden de volgende resultaten worden afgeleid:

Antwoord	Aantal minderjarigen
Onbekend ANG	5
Bekend ANG	3
Geen toestemming	1
+ 14-jaar	1
Geen antwoord over toestemming	1
Geen antwoord	1
Totaal	9

Slechts 3 van de 9 unieke minderjarigen waren gekend in de ANG. Uit het antwoord van de politiediensten is niet af te leiden of deze 3 minderjarigen gekend waren op moment van doorzending naar Europol. Twee daarvan waren jonger dan 14 jaar en is toestemming vereist van de bevoegde magistraat om te registreren in de ANG. **Voor de ene ontbrak deze toestemming, en voor de andere ontving het COC geen antwoord op de vraag naar de toestemming.** De derde die volgens de lijst ouder was dan veertien jaar bleek, na verder onderzoek, meerderjarig te zijn op het ogenblik van de feiten.

Tot slot ontving het COC voor **1 minderjarige geen antwoord** van de betrokken politiedienst **op de vragen**. De overige minderjarigen waren volgens de antwoorden van de GPI niet gekend in de ANG.

4.1.2 De minderjarigen zijn verdacht van of potentieel betrokken bij strafbare feiten die vallen onder het mandaat van Europol

24. Uit de antwoorden van de GPI blijkt vervolgens dat de minderjarigen gevat in de lijst gekend waren voor illegale immigratie, terrorisme, beroving, valsmunterij en gekwalificeerde diefstal. Aangezien in de antwoorden aan het COC per SIENA-bericht werd geantwoord, gaat het COC ervan uit dat alle minderjarigen verstuurd in dat SIENA-bericht gekend waren voor hetzelfde feit. Dit komt overeen met de limitatieve lijst van inbreuken die volgens de MFO3 vallen onder het mandaat van Europol³². De volgende tabel geeft weer hoeveel minderjarigen voor welk feit gekend waren (statistieken van 2022 en 2023 samengenomen):

Antwoord	Aantal minderjarigen
Beroving en gekwalificeerde diefstal	64
Illegale immigratie	11
Terrorisme	34
Hit Prüm	2
Valsmunterij	1
Totaal	112

25. Er zijn 2 minderjarigen waarvan de gegevens werden overgemaakt met als motivering "Hit Prüm". Het Prümverdrag regelt de grensoverschrijdende samenwerking ter bestrijding van terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en illegale migratie. Dit zijn vormen van criminaliteit die ook onder het mandaat van Europol vallen. Voor deze minderjarigen was er een *hit*³³ onder het Prümverdrag en wensten de Belgische politiediensten via het SIENA-kanaal bijkomende informatie te bekomen ter identificatie van de *hit*. Indien een andere lidstaat een verzoek stuurt naar België naar aanleiding van een *hit* onder het Prümverdrag, en deze *hit* onder de bevoegdheid van Europol valt, wordt Europol in cc gezet³⁴.

26. Voor valsmunterij werden de gegevens van 1 minderjarige verzonden op vraag van Europol, binnen een *Analysis Project* (in het kader van een rapport over valsmunterij). De betrokken directie binnen DGJ, zijnde DJT/CDBV³⁵, licht verder als volgt toe:

"De relevante informatie wordt vervolgens geanonimiseerd en opgenomen in de "Counterfeit Currencies REPORT" (Valsemunterij) en naar de verschillende NCO's gestuurd.

De informatie die in het kader van dit soort verzoeken wordt doorgegeven, is niet bedoeld voor operationeel gebruik. Zowel het verzoek als het antwoord worden doorgegeven door het SIENA-systeem" (stuk 9)

Eén van de taken van Europol is algemene situatiewerslagen op te stellen (artikel 4.1. f) Europolverordening). Deze gegevens werden dus conform de algemene doorzendingsverplichting verstuurd naar Europol. In zoverre de persoonsgegevens geanonimiseerd worden in het rapport, rijst wel de vraag of de gegevens niet reeds hadden kunnen geanonimiseerd worden voorafgaand aan de overmaking aan Europol.

4.1.3 De doorzending naar Europol

27. De politiediensten hebben een wettelijke basis voor het doorzenden van alle informatie die Europol "nodig heeft voor de vervulling van zijn doelstellingen" (zie *supra*, 3.2.1). Hierbij dient de nationale eenheid, CGI, in principe het contactpunt te zijn voor de doorzending naar Europol, of dient CGI minstens betrokken te zijn voorafgaand aan de informatie-uitwisseling. CGI dient immers toe te zien op de naleving van het nationaal recht (zie *infra*, Hoofdstuk 3.2.1). Zo voert CGI een "quality-check (wettelijkheid, kanaal, motivatie, cross-check)", en gaat bijvoorbeeld na of de betrokkene gekend is in de ANG (stuk 5).

³² MFO3, Fiche C21, Bijlage 10.

³³ Bijvoorbeeld vingerafdrukken of DNA die overeenkomen.

³⁴ Verslag meeting COC-CGI op 24 oktober 2024.

³⁵ Directie van de technische en wetenschappelijk politie (DJT), Centrale dienst bestrijding valsheden (CDBV).

a) Betrokkenheid CGI bij SIENA-berichten

28. Volgens CGI worden ze niet systematisch betrokken bij elke rechtstreekse informatie-uitwisseling met Europol (stuk 3). CGI werd echter wel betrokken bij alle doorzendingen opgenomen in de Statistieken 2022 en 2023. De in totaal 108 SIENA-berichten zouden manueel via CGI/SPOC verstuurd zijn, meer bepaald:

- werden 82 SIENA-berichten verstuurd via CGI/SPOC;
- werden 25 SIENA-berichten via de Belgische verbindingsofficier verstuurd (dat ook deel uitmaakt van CGI/SPOC);
- kon bij 1 SIENA-bericht niet geantwoord worden op de vraag omdat het dossier "*niet in Register/ niet in SIENA*" kon worden teruggevonden.

De SIENA-berichten werden dus conform de MFO3 en de Europolverordening verstuurd naar Europol. In Hoofdstuk 5.2 (*infra*) wordt verder ingegaan op de informatieflexen naar Europol.

b) Overmaking GGB-lijst aan Europol

29. Uit de aangevulde excellijst³⁶ bleek een deel van de overgemaakte gegevens van minderjarigen uit de statistieken 2022 afkomstig te zijn uit de Gemeenschappelijke Gegevensbank (GGB) Terrorisme/Extremisme. De GGB bevat gegevens over personen en organisaties (ook minderjarigen) die dienen opgevolgd te worden in het kader van terrorisme en extremisme en wordt niet alleen gevoed door de politiediensten maar ook door het Coördinatieorgaan voor dreigingsanalyse (OCAD) en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (VSSE)³⁷. De minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken hebben een GGB *Foreign Terrorist Fighters* (de zogenaamde FTF-lijst) en een GGB haatpropagandisten opgericht. De GGB werd in 2024 vervangen door de (unieke) GGB Terrorisme, extremisme en radicalisering (T.E.R.) met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet Terrorisme Extremisme Radicalisme (T.E.R.)³⁸.

Uit de antwoorden van de GPI (stuk 3) onderscheidt het COC twee situaties:

- 1) ofwel maakten de gegevens deel uit van de "*OCAD lijst (nu GGB – cat 1 tem 4)*) die werd gedeeld met EUROPOL. Die lijst werd in samenspraak met FED PK overgemaakt." Deze zouden zijn overgemaakt via de ELOBE³⁹.
- 2) ofwel was OCAD de aanvragende dienst (om informatie over te maken) en werden de gegevens van de minderjarige via CGI/SPOC verstuurd.

Bij 21 van de 103 minderjarigen was OCAD de aanvragende dienst voor de informatie-uitwisseling of werd de OCAD-lijst overgemaakt aan Europol. De meesten daarvan werden echter meer dan vijf keer overgemaakt aan Europol. Dit betreft meer bepaald 172 van de 297 records⁴⁰ waarbij de overgedragen gegevens afkomstig waren uit de Gemeenschappelijke Gegevensbank. Met andere woorden komt dit overeen met 57,91% en dus de meerderheid van de door België aan Europol overgemaakte gegevens van minderjarigen.

30. De opname van een persoon in de Gemeenschappelijke Gegevensbank (GGB) wordt bepaald aan de hand van wettelijk bepaalde criteria waarbij het niet noodzakelijk vereist is dat de betrokken persoon gekend staat in de ANG. In tegenstelling tot de ANG golden er, tot de invoering van de nieuwe Wet T.E.R. van 29 maart 2024, geen bijkomende voorwaarden voor de registratie van minderjarigen.

31. Op de vraag van het COC tot bijkomende informatie verklaarde DJSOC/Terro⁴¹, de dienst binnen de federale politie belast met bestrijding van terrorisme, dat deze minderjarigen werden opgenomen in de GGB FTF (*Foreign Terrorist Fighters*) en overgemaakt "*volgens akkoord Fed Proc*" (stuk 5). Ook de sharepoint GPI verwijst naar een algemene

³⁶ Om een volledig antwoord te krijgen per minderjarige uit de lijst van de *EDPS*, heeft het COC aan CGI gevraagd om een excellijst aan te vullen (zie randnummer 17).

³⁷ Opgeheven art. 44/11/3 *ter*, §4 WPA.

³⁸ Wet van 29 maart 2024 tot oprichting van de gemeenschappelijke gegevensbank "Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces" ("T.E.R.") en tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, de wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme en de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (hierna: "Wet T.E.R.").

³⁹ Belgische verbindingsofficier bij Europol.

⁴⁰ Een record komt overeen met de overdracht van 1 minderjarige in 1 SIENA-bericht. Zoals eerder vermeld bevat 1 SIENA-bericht vaak de informatie van meerdere minderjarigen en worden de gegevens van 1 minderjarige middels meerdere SIENA-berichten vaak meermaals overgemaakt aan Europol.

⁴¹ Centrale directie van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit, afdeling terrorisme.

toestemming van het federaal parket voor het overmaken van gegevens naar de AP's waaraan België deelneemt⁴². **Dit akkoord kon echter niet overgemaakt worden aan het COC en de federale procureur bleek geen kennis te hebben van dit akkoord.** Het COC leidt hieruit af dat er geen dergelijk akkoord bestaat. Volgens de COL 09/2011 neemt België deel aan een AP (*Analysis Project*) "na een positief advies van het College van Procureurs-generaal en de federale procureur". Wellicht werd om deze reden – totaal verkeerdelijk – verwezen naar een zgn. 'akkoord' van de Federale Procureur als wettelijke basis voor de overmaking van minderjarigen opgenomen in de GGB.

Verder lichtte DJSOC toe dat minderjarigen pas vanaf 12 jaar kunnen geregistreerd worden onder FTF-statuut in de GGB. Minderjarigen jonger dan 12 jaar worden beschouwd als slachtoffer. Wanneer bijvoorbeeld kinderen van ouders met FTF-statuut die zich bevinden in kampen in de jihadistische conflictzone de leeftijd van 12 jaar bereiken, worden ze gevat onder het FTF-statuut⁴³. Sinds de nieuwe Wet T.E.R. worden minderjarigen jonger dan 12 jaar niet opgenomen als entiteit in de GGB T.E.R.⁴⁴. Volgens de overgemaakte lijst waren geen minderjarigen jonger dan 12 jaar gekend in de GGB.

Op de vraag van het COC of de minderjarigen op de OCAD-lijst verbonden zijn met het strafbaar feit op basis van een PV, RIR⁴⁵ of DOS⁴⁶ antwoordde DJSOC:

"In principe zijn alle entiteiten in de GGB in onderzoek (geweest) en werd dus altijd PV opgesteld. Een RIR is echter voldoende basis om te signaleren".

Daarnaast verwijst DJSOC/Terro naar een interne nota DGJ-2021/3856N dat de procedure voor seining van de personen die zich in de GGB bevinden beschrijft. Dit is echter buiten de scope van dit onderzoek, aangezien het COC zich beperkt tot de overmaking van gegevens naar Europol. Dit betreft geen internationale seining, wat daarentegen de scope is van de voornoemde interne nota.

32. De gegevens en informatie uit de GGB kunnen meegedeeld worden aan buitenlandse politiediensten en internationale organisatie voor politieel samenwerkings zoals Europol in overeenstemming met artikel 44/11/13 WPA. Deze gegevens dienen echter ook minstens in de ANG te staan gezien de overmaking ervan aan Europol wijst op een (inter)nationaal politieel belang (zie *infra*, Hoofdstuk 3.1.3). Anders zouden de politiediensten al te gemakkelijk de toestemmingsvereiste voor min-veertienjarigen voorzien voor de ANG kunnen omzeilen. Volgens de ontvangen antwoorden waren alle minderjarigen waarvan de gegevens overgemaakt werden via overmaking van de OCAD-lijst, eveneens gekend in de ANG.⁴⁷

4.2 Informatiefluxen naar Europol

33. In de aanvankelijke onderzoeksbrief van 29 juni 2023 gericht aan CGI vroeg het COC ook naar de verschillende manieren om politieel informatie over te maken aan Europol (stuk 2). Hierop bevestigde CGI dat de gebruikte kanalen om de AP's en de Europol databanken te voeden limitatief de volgende zijn:

1. *"rechtstreekse manuele voeding via SIENA door centrale directies DGJ of zelfs FGP's.*
2. *toepassing van de "sharing policy" door CGI/SPOC. Bijvoorbeeld CGI/SPOC zet via SIENA een vraag uit op vraag van een FGP naar een aantal landen. Indien het "Europol relevant" is, zal SPOC het bericht ook (in cc.) sturen naar het relevante analyse project bij Europol.*
3. *via fysieke drager (bv CD-ROM, memory stick) via (meestal) FGP's overhandigd aan Europol op operationele coördinatievergaderingen.*

⁴² Sharepoint GPI, WikiPol International Politieel Samenwerkings - Europol, geraadpleegd op 29 januari 2025.

⁴³ OCAD, *Activiteitsverslag 2023*, https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2024/07/Jaarverslag_2023.pdf, p. 25.

⁴⁴ Art. 5, lid 2, 5° Wet T.E.R.

⁴⁵ RIR: Rapport d'information – Informatierapport. Een RIR bevat informatie in verband met een strafbaar feit die niet gelokaliseerd is in tijd of in ruimte.

⁴⁶ DOS staat voor de onderzoeksfiche. Het is een document dat wordt opgesteld en geactualiseerd n.a.v. de opstart en het verloop van een strafrechtelijk vooronderzoek en aanleiding geeft tot een vattings in de ANG met het oog op de coördinatie van de onderzoeken. Aldus kan de gebruiker vaststellen of er andere politie-eenheden op eenzelfde entiteit aan het werken zijn of kan een consultatie van entiteiten die deel uitmaken van het onderzoek genoteerd worden aan de onderzoekseenheid, in geval het onderzoek onder een beperkende gebruikerscode staat en al dan niet volledig consulteerbaar is in de ANG.

⁴⁷ Verslag meeting COC-CGI op 24 oktober 2024.

4. Via LFE (Large File Extraction), meestal via de FGP's
5. Op semi-automatische wijze via de nationale dataloader naar de Europol dataloader op basis van een flagging van personen als GEE's (geïnteresseerde Eenheid Europol) via de applicatie Questis ter fine van het EIS en dit door de ganse geïntegreerde politie (inclusief de centrale diensten) en het SICAD dit naargelang de fenomenen" (stuk 3).

34. Naast deze 5 kanalen wordt de grote meerderheid van de SIENA-berichten, waaronder ook de statistieken 2022 en 2023, overgemaakt volgens de 'algemene regel' dat als volgt verloopt:

"Volgens de geldende info-fluxen (volgens de regels omschreven in de MFO 3) maakt een Belgische onderzoekende eenheid een INO-bericht over aan zijn AIK⁴⁸ die op zijn beurt een draft SIENA bericht maakt (en toekent aan CGI/SPOC). De centrale diensten van DGJ maken hun draft berichten rechtstreeks aan CGI/SPOC over. Dit draft bericht wordt door CGI/SPOC na een quality-check (wettelijkheid, kanaal, motivatie, cross-check) overgemaakt" (stuk 5).

Tijdens de kwaliteitscontrole gaat CGI/SPOC na of er geen andere meer geschikte kanalen bestaan voor de uitwisseling van de informatie⁴⁹ en of de informatie mag gedeeld worden met Europol. Indien het draft SIENA-bericht onvolledig is, wordt deze teruggestuurd naar de aanvragende dienst. Indien het SIENA-bericht de kwaliteitscontrole doorstaat wordt het verstuurd naar Europol, meer bepaald naar de AWF⁵⁰.

De AWF (analysebestanden of *Analysis Working Files*) zijn bestanden die worden opgericht binnen een bepaald onderzoek om data te analyseren (waaronder het compileren, verwerken of gebruiken van gegevens ter ondersteuning van strafrechtelijke onderzoeken)⁵¹. Voor elk analyseproject wordt een analysegroep ingesteld en op verzoek van Europol of uit eigen beweging verstrekken de nationale eenheden Europol alle informatie die het nodig heeft voor het betrokken analysebestand⁵².

Een SIENA-bericht bevat een korte samenvatting van de context waarin de informatie wordt gedeeld, voor welke strafbare feiten, een vraag, de aanvragende dienst en de betrokken AP's die als bestemming van het bericht dienen te worden gezet. In de bijlage van het SIENA-bericht wordt de identiteit van de betrokken persoon (in dit onderzoek de minderjarige) en de PV-nummers gevoegd⁵³.

Bij de Belgische politie zou enkel CGI toegang hebben tot SIENA, en niet, bijvoorbeeld, de AIK's. Het EIS (Europol Information System) wordt daarentegen enkel gevoed via de nationale *dataloader* (zie kanaal nr. 5).

Hieronder wordt verder ingegaan op de voornoemde vijf kanalen.

4.2.1 Rechtstreekse manuele voeding via SIENA door centrale directies DGJ of zelfs FGP's.

35. Naast CGI, zou – in tegenstelling tot wat eerder geantwoord werd - ook de algemene directie gerechtelijke politie (DGJ) in het kader van een AP, waaraan België deelneemt, informatie overmaken via SIENA aan Europol.

DGJ heeft inderdaad de bevoegdheid om rechtstreeks de noodzakelijke internationale contacten te onderhouden om politionele informatie te vergaren en te exploiteren die noodzakelijk is voor de uitvoering van haar opdrachten "*mits onverwijld informatie aan de directie van de internationale politiesamenwerking [CGI]*"⁵⁴. Het is voor het COC echter onduidelijk in welke mate CGI effectief betrokken wordt bij deze internationale contacten.

⁴⁸ Arrondissementeel Informatiekruispunt.

⁴⁹ De Permanente nota CGI-2011/4273 legt richtsnoeren vast bij de keuze van de kanalen voor internationale politionele informatie-uitwisseling.

⁵⁰ Verslag meeting COC-CGI op 24 oktober 2024.

⁵¹ De AWF waren geregeld in artikel 14 van het Europolbesluit 2009/371/JBZ van 6 april 2009 dat in 2016 vervangen werd door de Europolverordening. De Europolverordening verwijst niet meer naar de verschillende informatiesystemen maar legt de nadruk op de doeleinden van verwerking.

⁵² COL nr. 9/2011, p.11.

⁵³ Verslag meeting COC-CGI op 24 oktober 2024.

⁵⁴ Art. 10, 2° a) KB 14 november 2006 betreffende de organisatie en bevoegdheden van de federale politie; MFO3 Fiche C21 Internationale politionele samenwerking.

4.2.2 Toepassing van de "sharing policy" door CGI/SPOC

36. Een SIENA-bericht kan gericht zijn aan de ENU van een andere EU-lidstaat, aan Europol of aan allebei. De *Sharing policy* wordt toegepast wanneer het bericht enkel gericht is naar een andere ENU en de feiten ook binnen het mandaat van Europol vallen. In dat geval wordt Europol in kopie gezet van het SIENA-bericht.

4.2.3 Via fysieke drager

37. Informatie kan ook overgedragen worden aan Europol via een USB-stick of een andere drager. Dit gebeurt bijvoorbeeld op operationele vergaderingen. CGI komt niet tussen in deze procedure en wordt dus niet betrokken bij deze informatie-uitwisseling.

Er kan dan ook geen spoor teruggevonden worden van de informatie die via dit kanaal wordt overgemaakt. **Er is bijgevolg geen enkele vorm van controle of opvolging mogelijk bij deze vorm van informatie-uitwisseling.**

4.2.4 Via Large File Extraction

38. Dit kanaal licht het CGI als volgt toe: "*LFE (Large File Extraction) is een tool die Europol, lidstaten en derde partijen kunnen gebruiken om grote databestanden op een eenvoudige en veilige wijze uit te wisselen wanneer deze bestanden de limiet in SIENA van 55MB overschrijden. Deze bestanden blijven raadpleegbaar gedurende 30 dagen en zijn geëncrypteerd. Elke uitwisseling via LFE moet geassocieerd zijn aan een SIENA bericht, waarin ook paswoorden voor de decryptie worden gedeeld.*"

Dit wordt bijvoorbeeld gebruikt bij het overmaken van videomateriaal van misbruikte minderjarigen. CGI kan hiervoor een SIENA-referentie terugvinden maar komt niet tussen bij de doorzending⁵⁵.

4.2.5 Op semi-automatische wijze via de nationale dataloader

39. Deze informatie-uitwisseling is een rechtstreeks voeding van het Europol Information System (EIS) met relevante informatie uit de ANG. Alle entiteit 'personen' gelabeld als GEE (Geïnteresseerde eenheid Europol) en entiteit 'criminele organisatie' verbonden aan een feit dat onder het Europol mandaat valt, worden dagelijks automatisch geëxtraheerd uit de ANG via de applicatie QUESTIS *download*⁵⁶ en ter validatie voorgelegd aan de Directie van de politionele informatie en de ICT-middelen (DRI) binnen de Federale politie. Deze gegevens worden verder gefilterd op basis van bepaalde criteria. Eén van deze filters is de leeftijd van de personen: "*personen jonger dan 15j of ouder dan 100j*". Dit bestand wordt vervolgens geüpload via de Belgische dataloader naar de Europol dataloader EIS waarmee deze in verbinding staat. De federale politie, meer bepaald DRI, zou momenteel werken aan een nieuwe volledig geautomatiseerde procedure (stuk 10).

Dit is een herhaalde en volumineuze mededeling van persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 44/11/13, §2 WPA, en is enkel mogelijk onder de voorwaarden die bepaald worden in een internationale rechtsregel die België verbindt (*in casu* de Europolverordening).

4.2.6 Vaststellingen

40. Zoals CGI zelf ook stelt, wordt deze dienst niet rechtstreeks betrokken bij deze vijf kanalen van informatie-uitwisseling met Europol. De Europolverordening vereist nochtans de voorafgaande betrekking van de nationale eenheid bij elke informatie-uitwisseling met Europol. Hieruit volgt bovendien dat de kwaliteitscontrole niet altijd door CGI kan uitgevoerd worden. Bij één kanaal (via fysieke drager) kan zelfs geen spoor worden teruggevonden van de doorzending naar Europol. Dit belet de Belgische politiediensten een exhaustief overzicht te hebben van welke politionele informatie (door welke GPI-eenheid) vanuit België internationaal werd uitgewisseld. Een nieuw *case management* systeem bij CGI

⁵⁵ Verslag meeting COC-CGI op 24 oktober 2024.

⁵⁶ "*Questis Europol is een tool die toelaat bevestigingen te doen op een parametrische afbakening van de gegevens in de ANG.*" De nationale dataloader zet vervolgens de Questis-extractie om naar een bestandstype dat door de Europol dataloader kan verwerkt worden (Processchema semi-automatische voeding via dataloader, Stuk 10).

– dat al enkele jaren wordt aangekondigd - zou het mogelijk maken één en ander beter op te volgen en een heel aantal zaken te automatiseren.

De MFO3, meer bepaald Fiche C21 dat de aspecten van de internationale samenwerking uitwerkt (maar eigenlijk geldt deze vaststelling voor de hele MFO3), is op bepaalde vlakken verouderd. Deze fiche verwijst bijvoorbeeld nog naar DGS/DSO als nationaal contactpunt (op heden CGI/SPOC), en baseert zich op opgeheven bepalingen zoals het KB van 3 september 2000, de Wet van 8 december 1992 voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, de Schengen- en Europolconventie, enz. De laatste versie dateert bovendien van juni 2016.

5 CONCLUSIE - AANBEVELINGEN

41. Het COC onderzocht in dit rapport, mede op vraag van de *EDPS* of de gegevens van min-vijftienjarigen opgenomen in de statistieken van 2022 en 2023 rechtmatig door de Belgische politiediensten werden overgemaakt aan Europol. Het COC ontving deze statistieken van de *EDPS* in de context van haar jaarlijks gezamenlijke toezichtuitoefening op de verwerking van persoonsgegevens van minderjarigen door Europol. Hierbij ging het COC na of de gegevens rechtmatig verwerkt werden in de Belgische politionele databanken, in zoverre de minderjarigen verdacht waren van feiten die onder het mandaat van Europol vallen, en of deze gegevens rechtmatig werden overgemaakt aan Europol.

Tijdens het onderzoek viel het op dat de medewerking van de verschillende politiediensten – in de eerste plaats met CGI - soms moeizaam tot zeer moeizaam verliep. Zo ontving CGI/SPOC bij de bevraging van de betrokken politiediensten niet altijd een antwoord, was dit antwoord onvolledig, onduidelijk of was het tegenstrijdig met de informatie waarover CGI/SPOC beschikte. Daarnaast kon de identiteit van sommige minderjarigen niet achterhaald worden omdat het SIENA-bericht niet meer bestond. **Hierdoor kon niet bij alle minderjarigen de rechtmatigheid van de verwerking geverifieerd worden. Ook hier blijkt er dus werk aan de winkel om te kunnen spreken van een geïntegreerde politie.**

De ANG wordt gevoed met de categorieën van informatie en persoonsgegevens zoals voorzien in artikel 44/5 WPA en die internationaal gedeeld worden. Dit impliceert ook dat voor elk afzonderlijk feit waarbij de betrokkene niet de leeftijd van veertien heeft bereikt de vereiste toestemming van de betrokken magistraat, conform art. 44/7, 2^e lid WPA werd gegeven en deze toestemming ook kan aangetoond worden. Volgens de antwoorden zouden de meeste minderjarigen op het moment van doorzending naar Europol ANG gekend zijn en, voor de min-veertienjarigen, beschikken over de vereiste toestemming van de bevoegde magistraat. **Deze toestemming kon echter ondanks de uitdrukkelijke vraag van het COC niet worden aangetoond.** Ook ging het COC dit na voor één minderjarige waaruit bleek dat deze inderdaad ANG gekend was, maar niet voor het betrokken Europolfeit, en de vereiste toestemming niet bleek uit het proces-verbaal. De ontvangen antwoorden vanuit de GPI dienen dus genuanceerd te worden en kritisch bekeken.

Verder bleek de leeftijd van sommige minderjarigen uit de statistieken niet meer te kloppen. De aan Europol overgemaakte gegevens die bij nader onderzoek onjuist blijken te zijn, moeten aan Europol gemeld worden zodat deze kunnen geactualiseerd of gerectificeerd worden.

De minderjarigen bleken ook allemaal verdacht te zijn van feiten die onder het mandaat van Europol vallen, namelijk illegale immigratie, terrorisme, beroving, valsmunterij en gekwalificeerde diefstal. De SIENA-berichten werden manueel verstuurd hetzij via CGI/SPOC, hetzij via de verbindingsofficier. CGI werd bijgevolg als nationaal Europol eenheid betrokken bij iedere doorzending uit de statistieken. **Dit zou echter niet het geval zijn bij iedere informatie-uitwisseling met Europol.**

Op basis van de resultaten stelde het COC bovendien vast dat een groot deel van de SIENA-berichten verstuurd werden via overmaking van de GGB-lijst naar Europol. **Hierbij verwees de betrokken politiedienst verkeerdelijk naar een (niet bestaand) akkoord van de federale procureur en een interne nota die volledig naast de kwestie bleek.** De betrokken minderjarigen zouden echter, naast de GGB, ook gekend zijn in de ANG op het moment van sturen.

Het tweede deel van dit rapport onderzocht de verschillende kanalen waarmee informatie wordt uitgewisseld met Europol. De statistieken overgemaakt door de *EDPS* werden door CGI overgemaakt via SIENA volgens de algemene regels zoals vastgelegd in de MFO3. Hierbij voert CGI een *quality check* van het SIENA-bericht uit en wordt geverifieerd of de betrokkene ANG gekend is. Het is echter van belang ook te verifiëren of de verdachte of potentieel toekomstige

verdachten ook in de ANG verbonden is met het desbetreffende feit waarvoor zijn gegevens naar Europol worden doorgezonden.

Daarnaast zouden er nog 5 bijkomende kanalen bestaan om informatie over te maken aan Europol. CGI wordt niet bij elke informatieflex altijd betrokken maar kan bij alle informatiekkanalen, uitgezonderd bij informatieoverdracht via fysieke drager, minstens een spoor terugvinden in SIENA. **Hierbij stelt het COC overigens vast dat de MFO3-fiche sterk verouderd is en hoognodig aan actualisatie toe is.**

Tot slot moet de GPI in staat zijn om de rechtmatigheid van de verwerking en de naleving van de Belgische wetgeving aan te tonen. Dit impliceert onder andere dat van elke informatie-uitwisseling een spoor kan teruggevonden worden en dat de politie een zorgvuldig en behoorlijk antwoord op de in dit rapport gestelde vragen kan geven.

OM DEZE REDENEN

Het Controleorgaan;

Verzoeken

Verzoekt de verwerkingsverantwoordelijke Ministers, politieoverheden en politiediensten alle betrokken GPI-entiteiten te sensibiliseren én toezicht uit te oefenen op de naleving van de in artikel 44/7, 2^e lid WPA voorziene verplichting, met name "Wat de registratie in de A.N.G. betreft van de gegevens bedoeld in artikel 44/5, § 3, 1^o, met betrekking tot een minderjarige jonger dan 14 jaar, is de toestemming van de bevoegde magistraat vereist" en deze naleving ook te documenteren (systematische vassing in de ANG van de betrokken minderjarige, systematisch opname van de doorzending naar Europol in het proces-verbaal, enz. ...).

Aanbevelingen

1. Het COC beveelt aan om CGI te betrekken bij elke vorm van informatie-uitwisseling met Europol. Dit betekent dat informatie-uitwisseling via fysieke drager, zonder verder enig ander spoor, onaanvaardbaar is, in zoverre daardoor de rechtmatigheid van de gegevensverwerking niet kan worden gecontroleerd, noch kan worden aangetoond door de verwerkingsverantwoordelijke.
2. Het COC beveelt aan de MFO3, en meer bepaald de Fiche C21 betreffende de internationale politionele samenwerking te actualiseren in functie van het vigerende wettelijke kader.

Aldus beslist door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 27 mei 2025.

Afschrift aan:

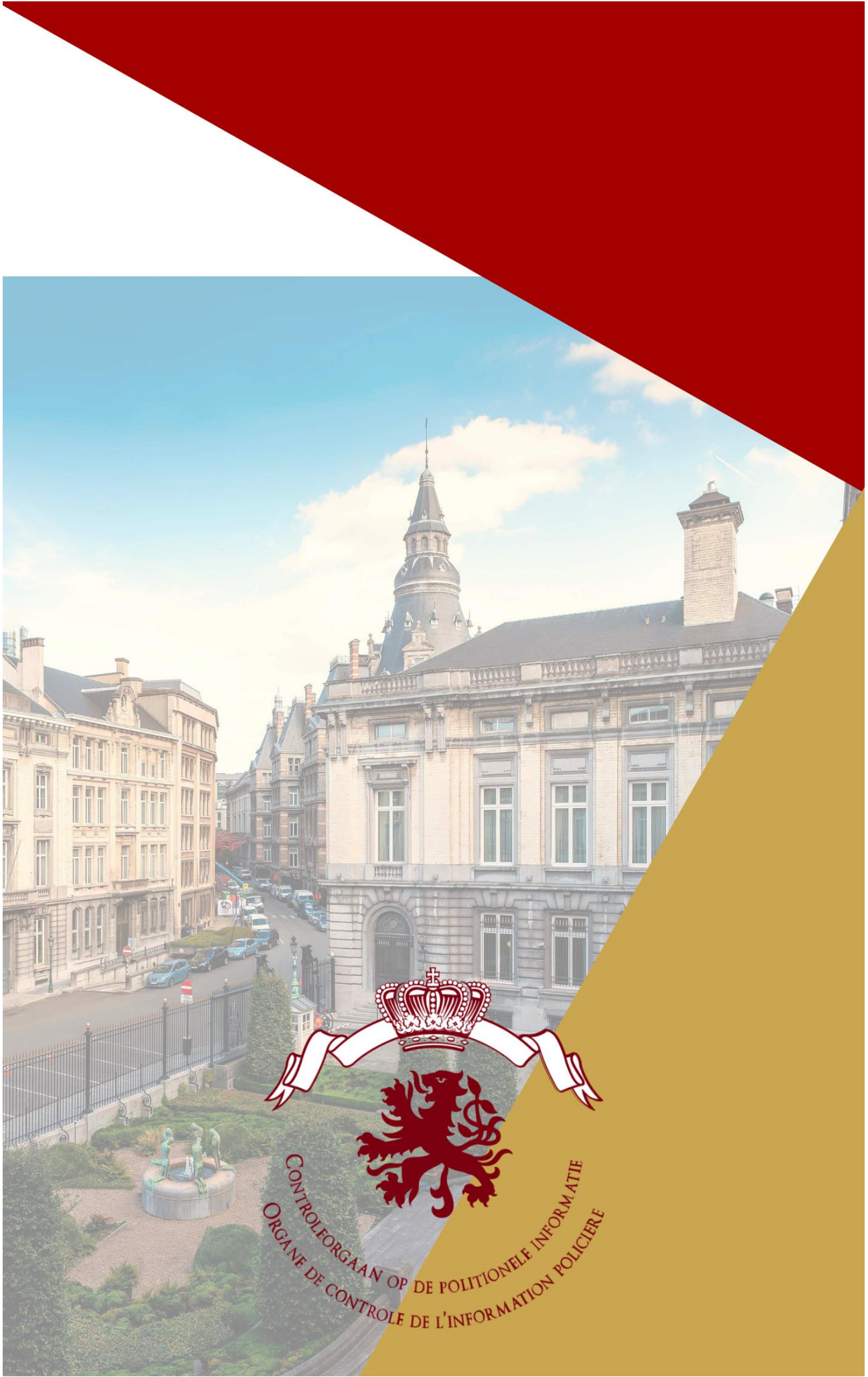
- de Minister van Justitie
- de Minister van Binnenlandse Zaken
- de voorzitter van het College van procureurs-generaal
- de Commissaris-generaal
- De Voorzitter van de Vaste Commissie van de lokale politie
- De Voorzitter van de federale politieraad
- De European Data Protection Supervisor (*EDPS*)

Voor het Controleorgaan,

Frank Schuermans
Voorzitter *a.i.* (Get.)

6 INVENTARIS

Cf. Administratief dossier COI23001.



CONTOLEORGAAN OP DE POLITIONELE INFORMATIE
ORGANE DE CONTROLE DE L'INFORMATION POLICIERE