



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

| Uw referentie | Onze referentie | Bijlage(n) | Datum |
|---------------|-----------------|------------|------------|
| | DA230011 | | 09.05.2023 |

Betreft: Advies betreffende het ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg

Het Controleorgaan op de politionele informatie (hierna afgekort 'COC' of 'Controleorgaan').

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (BS, 5 september 2018, hierna afgekort als 'WGB') inzonderheid het artikel 59 §1, 2^e lid, artikel 71 en Titel VII, inzonderheid artikel 236.

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna afgekort 'WOG').

Gelet op de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (hierna 'WPA').

Gelet op de *Law Enforcement Directive* 2016/680 van 27 april 2016 (hierna *LED*).

Gelet op het verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken van 30 maart 2023 om advies uit te brengen over het ontwerp van Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg, ontvangen op 1 april 2023;

Gelet op het verslag van de heer Koen Gorissen, Lid-raadsheer van het Controleorgaan.

Brengt op 9 mei 2023 het volgend advies uit.

I. Voorafgaande opmerking nopens de bevoegdheid van het Controleorgaan

1. In het licht van, respectievelijk, de toepassing en omzetting van de Verordening 2016/679¹ en de Richtlijn 2016/680² heeft de wetgever de taken en opdrachten van het Controleorgaan grondig gewijzigd. Artikel 4 § 2, vierde lid, van de organieke wet van 3 december 2017 betreffende de oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna afgekort 'WOG') bepaalt dat de competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit voorzien door de Verordening 2016/679 voor de politiediensten in de zin van artikel 2,2^o, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, worden uitgeoefend door het Controleorgaan. Het betekent onder meer dat het Controleorgaan ook bevoegd is wanneer politiediensten persoonsgegevens verwerken die buiten de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie vallen, bijvoorbeeld in het kader van sociaaleconomische doeleinden of human resources verwerkingen. Het Controleorgaan moet geraadpleegd worden bij de voorbereiding van wetgeving of een regelgevende maatregel die verband houdt met de verwerking van persoonsgegevens door de politiediensten van de geïntegreerde politie (zie artikel 59 §1, 2^e lid en 236 §2 WGB, artikel 36.4 van de AVG en artikel 28.2 van de Richtlijn politie-justitie). Daarbij heeft het Controleorgaan de opdracht om te onderzoeken of de voorgenomen verwerkingsactiviteit door de politiediensten in overeenstemming is met de bepalingen van Titel 1 (voor de niet operationele verwerkingen)³ en 2 (voor de operationele verwerkingen) van de WGB⁴. Daarnaast heeft het COC ook een ambtshalve adviesopdracht voorzien in artikel 236 §2 WGB en een algemene voorlichtingsopdracht van het brede publiek, betrokkenen, verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers in de materie van het privacy – en gegevensbeschermingsrecht voorzien in artikel 240 WGB.

2. Wat betreft derhalve in het bijzonder de verwerkingsactiviteiten in kader van de opdrachten van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie brengt het Controleorgaan advies uit, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de Regering of van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van een bestuurlijke of gerechtelijke overheid of van een politiedienst, inzake iedere aangelegenheid die betrekking heeft op het politionele informatiebeheer zoals geregeld in Afdeling 12 van Hoofdstuk 4 van de wet op het politieambt⁵.

¹ 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 of 'AVG').

² Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 "betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad" (hierna 'Richtlijn Politie en Justitie' of *Law Enforcement Directive (LED)*).

³ Artikel 4 §2, 4^e lid WOG.

⁴ Artikel 71 §1, 3^e lid WGB.

⁵ Artikelen 59 §1, 2^e lid en 236 § 2 WGB.

3. Het Controleorgaan is, ten aanzien van de politiediensten, de Algemene Inspectie van de federale politie en lokale politie (afgekort 'AIG') zoals bedoeld in de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en de Passagiersinformatie-eenheid (hierna afgekort 'BELPIU') bedoeld in Hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 tevens belast met het toezicht op de toepassing van Titel 2 van de GBW en/of de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de artikelen 44/1 tot 44/11/13 van de wet op het politieambt en/of elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend⁶.

4. Het Controleorgaan is ingevolge artikel 281, § 4, van de algemene wet van 18 juli 1977 "*inzake douane en accijnzer*", zoals gewijzigd door de wet van 2 mei 2019 "*tot wijziging van diverse bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens*" ten aanzien van de Dienst Geschillen van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen bevoegd in het kader van de vorderingen gericht aan de BELPIU in fiscale materies.

5. Het COC is tot slot ook belast, in het kader van de dataretentie wetgeving, op grond van artikel 126/3 §1, 8^e lid van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna afgekort 'WEC'), zoals gewijzigd door de wet van 20 juli 2022 betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatiegegevens en van metagegevens in de sector van de elektronische communicatie en de verstrekking ervan aan de autoriteiten (*BS* van 8 augustus 2022), met de validatie van de statistieken met betrekking tot het aantal strafbare feiten en de bewaringstermijn voor elk gerechtelijk arrondissement en elke politiezone in het kader waarvan het al zijn bevoegdheden uitoefent die hem zijn toegekend bij titel 7 van de wet van 30 juli 2018. Het is daarnaast ook nog belast, in toepassing van artikel 42 § 3, 2^{de} en 3^{de} lid WPA met de controle van de vorderingen van de Cel Vermiste Personen van de federale politie tot opvraging van de gegevens met betrekking tot de elektronische communicatie betreffende de vermiste persoon.

II. Voorwerp van de aanvraag

6. De adviesaanvraag heeft betrekking op het ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg (hierna 'het ontwerp SWA').

Het ontwerp SWA heeft overeenkomstig de Memorie van toelichting (MvT) tot doel een kader te voorzien voor de samenwerking en verwijzing tussen de verschillende diensten inzake slachtofferzorg. Deze samenwerking uit zich niet alleen op het terrein, maar ook op het vlak van beleidsontwikkeling. In het kader van de brede slachtofferzorg zijn de bevoegdheden immers verdeeld tussen de Federale Staat en de Gemeenschappen en de Gewesten.

⁶ Artikel 71 §1, derde lid *juncto* 236 § 3 WGB.

Het Controleorgaan is bevoegd om advies te verlenen over aspecten met betrekking tot de verwerking van informatie en persoonsgegevens en de bescherming van het privéleven door de verwerking van persoonsgegevens voor zover deze betrekking hebben op of in verband staan met de operationele en niet-operationele werking van de politiediensten en/of het personeel van de geïntegreerde politie (hierna 'GPI') en/of voor zover de voor advies voorgelegde ontwerp tekst een impact heeft op de politionele informatiehuishouding in het algemeen.

Het Controleorgaan is daarnaast niet enkel een dataprotectie autoriteit maar een toezichthouder die evenzeer wettelijk belast is met de legaliteit, efficiëntie, effectiviteit en economie van de politionele informatiehuishouding⁷.

Aangezien het ontwerp SWA een impact heeft op het informatiebeheer door de GPI, zal het Controleorgaan zich in dit advies beperken tot de aspecten van het ontwerp die daarmee in verband staan. In dit geval betekent dit dat de artikelen 15-21 (inzake Politionele slachtofferbejegening) van het ontwerp SWA worden geanalyseerd. Voor het overige verwijst het controleorgaan naar het advies van de GBA en naar zijn eerder advies van 14 maart 2019 betreffende het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, en het Waalse Gewest inzake slachtofferzorg (DA190009)⁸.

III. Bespreking en analyse van de aanvraag

A. Algemeen

7. De politionele informatieopdracht naar de slachtoffers toe wordt reeds lang geregeld in artikel 46 van de WPA, en artikel *3 bis* van de Voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, die aan de politieambtenaar de plicht opleggen om het slachtoffer die dat wenst, door te verwijzen naar de gepaste slachtofferzorg. Een en ander is verder nader in detail uitgewerkt in de Ministeriële Omzendbrief GPI 58 *betreffende politionele slachtofferbejegening in de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus*. Ook inzake het attest van klachtneerlegging bestaat reeds lang een uitgewerkte praktijkregeling, meer bepaald in de omzendbrief COL 5/2009⁹ inzake *Richtlijnen m.b.t. 1° de attesten van klachtneerlegging 2° de registratie van de verklaringen van benadeelde persoon*, van het College van procureurs-generaal, de laatste maal herzien op 24/6/2021. Het ontwerp SWA kan dan ook geen afbreuk doen aan voormelde reeds bestaande wettelijke bepalingen van de WPA en het Wetboek van Strafvordering.

⁷ Activiteitenverslag 2021, www.controleorgaan.be, randnummers 3, 52 en in het bijzonder 71: "Het COC heeft echter allerm minst alleen oog voor dataprotectie; het heeft evenzeer veel aandacht en is bevoegd voor alle andere operationele aspecten van de politionele informatiehuishouding"; artikel 71 §1 WGB.

⁸ <https://www.controleorgaan.be/files/DA190009-NL.PDF>

⁹ https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/col_05_2009_herziene_versie_version_revisie_24.06.2021_clean.pdf

B. Artikelsgewijze bespreking

8. Het COC beperkt in dit advies zijn onderzoek tot de artikelen 15-21 (Hoofdstuk 5, "*Opdracht van de bevoegde actoren*", afdeling 1, "*Politieele slachtofferbejegening*"), en artikel 28 (Afdeling 5. *Omgaan met persoonsgegevens*) van het ontwerp SWA.

9. Artikel 15 omschrijft de bijstandsverplichting door de GPI aan het slachtoffer. De opmerking van het COC in zijn advies DA190009 om niet enkel de mogelijkheid van opname over de geleden materiële en immateriële schade in een *proces verbaal* (PV) te voorzien, maar eveneens in *enige andere politieele schriftelijke informatiedrager*, werd weerhouden in het ontwerp SWA.

10. Artikel 18 §3 van het ontwerp SWA lijst de gegevens op die de politiemedewerker of de dienst politieele slachtofferbejegening aan de desbetreffende diensten (slachtofferzorg), telefonisch of via elektronische weg, overmaakt. Het eerste deel van deze gegevens (1° tem 4°, zijnde persoonsgegevens van het slachtoffer, waaronder het rijksregisternummer, identificatiegegevens van de verbalisant, het nummer van het proces-verbaal, de datum van de feiten)) komen overeen met de informatie die de politiedienst overeenkomstig artikel 5.2.3. van de Omzendbrief GPI 58 aan elk slachtoffer dient over te maken. Voormelde gegevens zijn de minimaal noodzakelijke gegevens om een doorverwijzing naar de bevoegde dienst (slachtofferzorg) mogelijk te maken, en zijn naar het oordeel van het COC dan ook toereikend, terzake dienend en niet overmatig, behoudens voor wat betreft de doorgifte van het rijksregisternummer aan de dienst slachtofferhulp. Zoals de MvT ook bevestigt, hebben de diensten slachtofferhulp, in tegenstelling tot de dienst slachtofferonthaal, momenteel geen toegang tot het rijksregister, en is de verwerking van dit nummer dan ook minstens overmatig te noemen, los van de vraag naar de wettelijke grondslag¹⁰, waarvoor kan worden verwezen naar het advies van de GBA.

10.1. Indien het slachtoffer dit wenst, kan de politiemedewerker eveneens een tweede set van (persoons)gegevens overmaken aan de desbetreffende diensten slachtofferzorg. Het gaat hier onder meer over (1°) *Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten met name een omstandige omschrijving van de feiten, hierbij rekening houdend met het geheim van het onderzoek*. De persoonsgegevens betreffende de strafbare feiten, met name een omstandige omschrijving ervan is duidelijk. Veel minder duidelijk zijn de persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen. Welke personen die strafrechtelijke veroordelingen op hun conto hebben worden hier bedoeld? De veroordelingen van het slachtoffer? Of van de (vermeende) dader(s)? Of beiden? Het Controleorgaan kan zich moeilijk voorstellen dat het zou kunnen gaan over de veroordelingen van derden (verdachten) ?

¹⁰ Er dient te worden voorzien in een decretale regeling voor de dienst slachtofferhulp inzake het gebruik van het rijksregister.

Die overmaking, onafgezien van de toestemming van het slachtoffer, is bovendien afhankelijk van "*het geheim van het onderzoek*". Het komt evenwel niet aan de politie toe een beoordeling te maken nopens het feit of het geheim van het onderzoek zich ertegen zou verzetten de in de ontworpen §3, 2^e lid, 1^o bedoelde persoonsgegevens over te maken aan de bevoegde diensten slachtofferzorg. Het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek wordt gevoerd onder de leiding van respectievelijk de magistraat van het OM (art. 28*bis* §1 Sv.) en de onderzoeksrechter (art. 55 Sv.). Het door de politie zelfstandig beslissen om al dan niet dergelijke mededeling van (persoons)gegevens te doen is derhalve hoe dan ook strijdig met de regels van het Wetboek van Strafvordering. Het komt dus raadzaam over minstens aan dit punt 1^o de woorden "*na akkoord van de bevoegde magistraat conform de regels van het Wetboek van Strafvordering*" toe te voegen.

10.2. Voormelde omschrijving van de feiten zijn verder naar het oordeel van het COC noodzakelijke gegevens om een doorverwijzing naar de best geplaatste dienst slachtofferzorg mogelijk te maken, en zijn dan ook toereikend, terzake dienend en niet overmatig. Dergelijke gegevens over strafbare feiten kunnen overeenkomstig artikel 10 WGB met de *uitdrukkelijke schriftelijke toestemming* van de betrokkene worden verwerkt, in casu aan de desbetreffende diensten slachtofferzorg worden overgemaakt. Hiervoor is echter een *schriftelijke toestemming* van de betrokkene vereist, wat artikel 18 van het ontwerp SWA niet voorziet. De MvT stelt dat deze instemming minstens mondeling dient te gebeuren. Deze instemming dient nochtans overeenkomstig de AVG schriftelijk vastgelegd te worden in het PV of de schriftelijke politionele informatiedrager, teneinde deze toestemming te allen tijde te kunnen aantonen en naderhand discussies en/of klachten hieromtrent te kunnen vermijden. Het komt de steller van het ontwerp dan ook toe om in deze aanpassing te voorzien.

10.3. Verder gaat het over (*2^o*) *gegevens over de gezondheid, waaronder de geleden schade met het oog op de inschatting van de noden en behoeften van het slachtoffer*. Voor de verwerking van deze gezondheidsgegevens is overeenkomstig artikel 9 AVG eveneens de uitdrukkelijke toestemming van het slachtoffer nodig, wat de laatste zin van artikel 18 §3 van het ontwerp SWA ook stelt ("Het slachtoffer dient steeds zijn instemming te geven voordat deze gegevens overgemaakt worden aan de desbetreffende diensten"), waarbij weliswaar een mondelinge instemming opnieuw volstaat (cf. MvT). Ook in dit geval dient deze instemming vastgelegd te worden in het PV of de schriftelijke politionele informatiedrager om naderhand problemen te vermijden. Overeenkomstig artikel 18 §3 van het ontwerp SWA kan de politiemedewerker overigens, mits toestemming van het slachtoffer, telefonisch contact opnemen met de diensten slachtofferzorg en hen alle informatie overmaken. Hoe zal die toestemming ooit aangetoond kunnen worden wanneer die nergens formeel moet geacteerd worden?

11. Artikel 21 voorziet dat de politiemedewerker enkel het aanbod tot doorverwijzing van het slachtoffer in het PV of enige andere politionele schriftelijke informatiedrager vermeldt. De beslissing

om al dan niet op het aanbod in te gaan mag er niet in worden vermeld overeenkomstig voormeld artikel. Overeenkomstig de opmerkingen supra onder randnummer 10.2. en 10.3., dient minstens de toestemming van het slachtoffer om in voorkomend geval (zonder te specificeren of betrokkene al dan niet heeft ingestemd met het voorstel tot doorverwijzing, cfr. infra) bepaalde gerechtelijke -en/of gezondheidsgegevens aan de betreffende diensten over te maken, in het PV of de politionele informatiedrager te worden opgenomen.

De MvT bij artikel 21 verduidelijkt waarom de beslissing van het slachtoffer om al dan niet op het aanbod tot doorverwijzing in te gaan niet mag vermeld worden in het PV. Vooreerst leert de ervaring dat sommige slachtoffers aanvankelijk niet ingaan op het voorstel van doorverwijzing en dit later herzien. Dergelijke initiële vermelding van niet ingaan op het aanbod zou dan ook, volgens de MvT, weinig waarde hebben. Verder wordt de vermelding van niet doorverwijzing soms gebruikt door advocaten om een vergoeding voor de slachtoffers voor psychische zorg te laten afwijzen.

Er zijn echter ook voordelen denkbaar die de opname van deze informatie in het PV of politionele informatiedrager met zich brengt. Daarbij kan gedacht worden aan een onderzoek of een controle door controlediensten (zoals het Comité P) wanneer een klacht zou binnenlopen dat er geen aanbod werd gedaan, *ab initio* duidelijk te maken dat het slachtoffer wel degelijk nood heeft aan bijkomende of gespecialiseerde hulp en zorg en waarmee de ernst van de gepleegde feiten wordt geduïd, enz. ... Het valt daarom te overwegen om de beslissing tot opname van het positief of negatief antwoord van betrokkene in het PV aan het slachtoffer zelf over te laten.

Volledigheidshalve wordt nog verwezen naar het advies van de GBA voor de vraag naar de rechtsgrond voor de verwerking door de diensten slachtofferzorg van de Vlaamse gemeenschap. Voor zover dat de toestemming zou zijn (cf. art. 6.1.a AVG) dient die toch ergens geacteerd te worden en dan lijkt de logische plaats het PV of de schriftelijke politionele informatiedrager te zijn.

12. Tenslotte wordt in Hoofdstuk 5, afdeling 5 van het ontwerp SWA, '*Omgaan met persoonsgegevens*' en meer bepaald in artikel 28 §2 voorzien dat '*Iedere bevoegde actor vermeld in dit hoofdstuk en die betrokken is bij de verwerking van de persoonsgegevens, treedt zelfstandig op als verwerkingsverantwoordelijke (...), op grond van de hen toegewezen bevoegdheden. Iedere bevoegde actor respecteert hierbij de overeenkomstige bewaartermijnen*'.

13. Op grond hiervan zou de GPI als verwerkingsverantwoordelijke dienen te worden beschouwd voor de door hen gedane verwerkingen van persoonsgegevens in de politionele gegevensbanken, in casu de verwerkingen met betrekking tot het PV of de schriftelijke politionele informatiedrager inzake het slachtoffer. Nochtans zijn overeenkomstig artikel 44/4 van de WPA de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie de verwerkingsverantwoordelijken voor de politionele gegevensbanken bedoeld in artikel 44/2, § 1, tweede lid, 1° en 2°, waaronder bijvoorbeeld de ANG of de ISLP, zijnde de politionele

databanken waarin bepaalde verwerkingen zullen gebeuren (registratie van het PV betreffende het slachtoffer, acteren van de toestemming, doorverwijzing, ...). Dit ontwerp SWA kan derhalve, door te voorzien dat de GPI bij de verwerking van het PV of schriftelijke politionele informatiedrager inzake het slachtoffer optreedt als verwerkingsverantwoordelijke, **niet** afwijken van de federale WPA waarin de politiministers als verwerkingsverantwoordelijken worden aangeduid. Het komt de steller van het ontwerp dan ook toe om in deze aanpassing te voorzien.

14. Het ontwerp SWA geeft voor het overige geen aanleiding tot andere opmerkingen vanwege het Controleorgaan.

OM DEZE REDENEN

Het Controleorgaan op de Politionele Informatie,

verzoekt de aanvrager rekening te houden met de hogervermelde opmerkingen.

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 9 mei 2023.

Voor het Controleorgaan,
De Voorzitter a.i.,
(Get.) Frank Schuermans