



CONTROLEORGAN OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DA230032		05.09.2023

Betreft: Advies betreffende het voorontwerp van wet houdende bepalingen inzake digitalisering van justitie en diverse bepalingen.

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

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* (Richtlijn politie/justitie) 2016/680 van 27 april 2016 (hierna *LED*).

Gelet op de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens.

Gelet op het verzoek van de Vice-eersteminister en minister van Justitie en Noordzee overgemaakt aan het Controlegeorgan op 20 juli 2023;

Gelet op de overmaking door de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna 'GBA') van voormeld verzoek aan het Controlegeorgan op 02 augustus 2023 in het kader van het zgn. 'het één loket principe' (cf. art. 54/1, §1 WOG)

Gelet op het verslag van de heer Frank Schuermans, Voorzitter *a.i.* van het Controlegeorgan.

Brengt op 5 september 2023 het volgend advies uit.

I. Voorafgaande opmerking namens 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.

6. 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'⁷) en/of voor zover de voor advies voorgelegde ontwerp tekst een impact heeft op de politionele informatiehuishouding in het algemeen.

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

⁷ Geïntegreerde politie – *Police Intégrée*.

7. Het Controleorgaan is daarnaast niet enkel een gegevensbeschermingsautoriteit maar een toezichthouder die evenzeer wettelijk belast is met de legaliteit, efficiëntie, effectiviteit en economie van de politionele informatiehuishouding⁸.

I. Voorwerp van de aanvraag

8. De adviesaanvraag heeft betrekking op het voorontwerp van wet "*houdende bepalingen inzake digitalisering van justitie en diverse bepalingen*" (hierna "het voorontwerp"). Dezelfde vraag werd nadien nog eens overgemaakt aan het Controleorgaan door de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) in kader van zijn één-loket functie.

9. Het voorontwerp neemt maatregelen tot digitalisering van justitie zoals de oprichting van een Centraal register van strafdossiers en van een dossierbeheersysteem waarbij onder andere informatie-uitwisseling tussen politie en justitie wordt geregeld. Naast deze maatregelen voorziet het voorontwerp ook in een gedeeltelijke omzetting van de Richtlijn 2016/680 (hierna "*LED*") en meer bepaald met betrekking tot de uitoefenen van de gegevensbeschermingsrechten van de betrokkene in het strafprocesrecht.

10. Aangezien het voorontwerp een impact heeft op het informatiebeheer door de GPI, zal het Controleorgaan zich in dit advies dan ook beperken tot de aspecten van het voorontwerp die daarmee in verband staan. In dit geval betekent dit dat de artikelen 21, 35, 70 tem 83 van het voorontwerp wordt geanalyseerd in het huidige advies. Voor het overige verwijst het controleorgaan naar het advies van de GBA.

II. Analyse van de aanvraag

1. Algemene opmerking met betrekking tot de wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verhouding tot de *LED* (en zoals omgezet in titel 2 WGB)

11. Hoewel de adviesverlening met betrekking tot de wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering *in casu* in beginsel tot de bevoegdheid van de GBA behoort, ziet het COC zich genoodzaakt enkele algemene opmerkingen te formuleren over de interpretatie van de steller van het voorontwerp in de algemene toelichting betreffende de draagwijdte van de *LED* en de opgeworpen beweerde "*fundamentele tegenstrijdigheid*" ervan met het strafprocesrecht. De hierna besproken interpretatie van de steller van het voorontwerp kan immers een (negatieve) impact hebben op de toepassing van

⁸ Activiteitenverslag 2021, www.contreleorgaan.be, randnummers 3, 52 en in het bijzonder 71: "*Het COC heeft echter allerminst 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.

de rechten van de betrokkene in het kader van de politionele verwerkingen, waarvoor het Controleorgaan ten volle bevoegd is.

12. Om te beginnen wenst het COC te benadrukken dat het de wil van de steller van het voorontwerp om te trachten de basisrechten van de betrokkene met betrekking tot het gegevensbeschermingsrecht binnen het kader van het strafprocesrecht, en meer bepaald de zogenaamde 'Franchimont-rechten', te implementeren (minstens vanuit theoretisch oogpunt) waardeert.

Een preliminaire vraag is niettemin of de teksten van het Wetboek van Strafvordering in ontwerp daardoor niet nog veel complexer en moeilijker zijn geworden dan ze al zijn. Het COC kan immers niet anders dan vaststellen dat er sedert de inwerkingtreding van de WGB op 5 september 2018 – en dus gedurende een termijn van 5 jaar – geen (fundamentele) problemen in de praktijk lijken te zijn geweest m.b.t. enerzijds de toepassing van de zuivere strafvorderlijke regels m.b.t. de 'Franchimont rechten' en anderzijds de uitoefening van de gegevensbeschermingsrechten in de context van het politioneel onderzoek en/of het vooronderzoek in strafzaken. Het COC heeft alleszins geen kennis van concrete (praktische) vraagstukken, van problematische rechtspraak of van eender welk negatief signaal op dat vlak die er zouden toe verplichten thans, 5 jaar na de inwerkingtreding van de *LED* en de WGB, deze voorgenomen wetgevende interventie alsnog te doen. Ook de toelichting blijft op dat vlak stilzwijgend en geeft geen duiding noch voorbeelden die helder maken waarom er thans wetgevend wordt ingegrepen.

Het COC verheelt niet dat het enige twijfels heeft bij de concrete implementatie van de door dit voorontwerp geïntroduceerde nieuwe 'Franchimont-gegevensbeschermingsrechten' in termen van complexiteit en haalbaarheid, zowel voor de professionelen van het recht, laat staan voor de burger. Het komt de steller van het voorontwerp toe zich derhalve te beraden over de opportuniteit van dit initiatief.

Hoe dan ook, zoals de steller van het voorontwerp evenzeer terecht opmerkt, is het *in concreto* uitwerken van de specifieke gegevensbeschermingsrechten in de context van het (voor)onderzoek in strafzaken evenwel een zeer moeilijke oefening⁹. **Het COC stelt zich niettemin een aantal fundamentele vragen bij de invalshoek en de uitgangspunten die daarbij in de memorie van toelichting door de steller van het voorontwerp wordt aangenomen.**

13. Ten aanzien van de krachtlijnen van (titel 2 van) de WGB wordt op pagina 22-23 van de memorie van toelichting een standpunt ingenomen dat bepalend is voor de inbedding van rechten van de betrokkene in de ontworpen bepalingen van de Franchimont-rechten (letterlijke weergave):

⁹ Memorie van toelichting, p. 22.

“De gegevensbeschermingswet bevat een aantal krachtlijnen betreffende de uitoefening van de privacy-rechten die bepalend zijn voor de optie die gekozen wordt en erin bestaat dat uitoefening van deze rechten in te bedden in het Wetboek van Strafvordering. Enkel op deze wijze is het mogelijk de uitermate moeilijke oefening te verrichten die erin bestaat een oplossing te vinden voor de fundamentele tegenstrijdigheid tussen de uitgangspunten van enerzijds het strafprocesrecht en anderzijds de gegevensbescherming¹⁰”.

14. Naar het oordeel van het COC hebben de juridische kaders van het gegevensbeschermingsrecht en de regeling van het strafprocesrecht weliswaar twee verschillende doelstellingen, maar zijn zij daarom nog **niet** fundamenteel strijdig. Dat de doelstellingen op zich verschillend zijn, is logisch en valt reeds af te leiden uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna “het Handvest”). Wat de *LED* betreft, is deze een concretisering van artikel 8 van het Handvest¹¹, dat de bescherming van de persoonsgegevens waarborgt (en artikel 8 EVRM¹²). De Franchimont-rechten worden binnen het Unierecht daarentegen gebaseerd op de rechten die in de artikelen 47 en 48 van het Handvest (en artikel 6 EVRM) worden neergelegd, waaronder de bescherming van de rechten van de verdachten of beklaagden in een strafprocedure (waaronder inzage in het strafdossier), het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging. Kortom, het recht op een eerlijk proces.

15. De doelstellingen van het gegevensbeschermingsrecht beogen daarentegen **andere** objectieven, met name het waarborgen, door middel van harmonisatie, van een hoog beschermingsniveau van de rechten en de belangen van de personen van wie de persoonsgegevens worden verwerkt, terwijl de *LED* het vrij verkeer van persoonsgegevens in het licht van de finaliteit van de *LED* nastreeft. Daarom beschikt de betrokkene, in lijn met artikel 8.2 van het Handvest, over een aantal basisrechten, of, zo men wil, “controlerechten”, met betrekking tot de verwerking van zijn persoonsgegevens. Deze controlerechten hebben een doel: ze beogen de rechtmatigheid, met name de wettigheid van de verwerking, de noodzakelijkheid, proportionaliteit, de kwaliteit van de persoonsgegevens, de bewaartermijn en de veiligheid (vertrouwelijkheid en integriteit) van de persoonsgegevens die worden verwerkt te kunnen controleren. Vandaar dat de verwerkingsverantwoordelijke tegenover de betrokkene in beginsel ook een informatieplicht heeft (concretisering van het transparantiebeginsel als basisrecht van het gegevensbeschermingsrecht). Maar net zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is ook het grondrecht op bescherming van de persoonsgegevens niet absoluut. Beperkingen op de controlerechten kunnen ingevoerd worden voor zover dat strikt

¹⁰ Onderlijnd door het COC.

¹¹ Een artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (WVEU).

¹² Waarbij het Mensenrechtenhof standaard herhaalt dat de bescherming van de persoonsgegevens van fundamenteel belang is voor de beleving van de privacyvrijheid. Hoewel het EVRM geen afzonderlijk grondrecht op de bescherming van de persoonsgegevens kent, leest het Straatsburgse Hof de bescherming van de persoonsgegevens dus in artikel 8 EVRM, maar ook als een rechtsgrond binnen het algemeen recht “op privacy” van artikel 8 EVRM aangezien dit Hof ook steevast herhaalt dat de bescherming van artikel 8 EVRM ook geldt ongeacht de privacygevoeligheid van de persoonsgegevens. Het Mensenrechtenhof koppelt het verband met de bescherming van artikel 8 EVRM aan “verwerkingen”.

noodzakelijk en evenredig is in functie van de wettige finaliteit die met de verwerking van de persoonsgegevens wordt nagestreefd (art. 52 Handvest, artikel 8.2. EVRM).

16. De doelstelling (van het discours) van het gegevensbeschermingsrecht (*in casu* de *LED*, en dus van zijn omgezette titel 2 WGB) brengt evenwel met zich mee dat, zoals de steller van het voorontwerp terecht aanhaalt, de betrokkene de controlerechten alleen kan uitoefenen ten aanzien van de **hem betreffende** persoonsgegevens, en dus **niet** op de persoonsgegevens van **derden**. Bovendien heeft het gegevensbeschermingsrecht in beginsel alleen betrekking op 'persoonsgegevens' en niet op 'documenten' of 'stukken'. Maar, een adequate uitoefening van het recht van inzage (basisrecht) kan wel met zich brengen dat in de gegeven concrete omstandigheden (en dus *case by case*) aan de betrokkene een kopie van het (deel van het) document/stuk wordt verstrekt waarin zijn persoonsgegevens zijn verwerkt, en waarbij, in voorkomend geval, de gegevens van derden worden afgeschermd¹³. Daarbij moet evenwel voor ogen worden gehouden dat, in tegenstelling tot de AVG, de *LED* **geen** recht op kopie voorziet, maar de mogelijkheid daartoe aan de lidstaten overlaat¹⁴. Artikel 38 WGB regelt logischerwijze niet het recht op een kopie.

Daarnaast is het gebruik maken van de controlerechten evenmin het gepast rechtsinstrument wanneer de betrokkene het niet eens is met de (subjectieve) meningen en/of standpunten en/of vaststellingen die een bepaald document of stuk in de context van het (voor)onderzoek in strafzaken (zouden kunnen) bevatten. De controlerechten beogen dus niet het recht om een bepaalde vaststelling, standpunt of mening waarmee de betrokkene het (feitelijk) niet eens is te "rectificeren" of te "wissen" noch een bewijselement als zodanig te doen "wissen".

17. In dat opzicht is de regeling van de Franchimont-rechten (als een onderdeel van de rechten van artikel 47 en 48 van het Handvest) in het algemeen ruimer in die zin dat de inzage van het strafdossier zich in beginsel niet beperkt tot de "*hem betreffende*" persoonsgegevens van de verzoeker, maar ook op deze van derden en de stukken in het strafdossier, ook al bevatten deze laatste geen persoonsgegevens die direct of indirect verwijzen naar de verzoeker. Zo heeft de betrokkene onder het gegevensbeschermingsrecht geen recht van inzage (beter "toegang") in of tot een louter juridische analyse¹⁵, terwijl dergelijk stuk wel een onderdeel van het strafdossier kan uitmaken. Deze objectieven vallen niet onder de draagwijdte van de controlerechten van de *LED* en AVG (artikel 8 Handvest).

18. Daarnaast vereisen de bepalingen van de *LED* en de AVG dat de betrokkene **niet** moet motiveren *waarom* hij zijn controlerechten uitvoert. De betrokkene kan dus louter volstaan met de vraag te stellen of het Openbaar Ministerie (OM) (of de politie) zijn persoonsgegevens verwerkt. Hij hoeft niet te motiveren waarom hij dat wenst te weten. De reden ligt immers in de *LED* (en dus titel 2 WGB) zelf vervat: om de rechtmatigheid, noodzakelijkheid, proportionaliteit, enz. ..., te kunnen nagaan¹⁶. Het is

¹³ Zie HvJ 4 mei 2023, C-487/21.

¹⁴ Overweging 43, *in fine*, *LED*.

¹⁵ Vgl. HvJ 17 juli 2014, C-141/12 en C-372/12.

¹⁶ Idem, met verwijzingen naar eerdere rechtspraak.

dus zeer twijfelachtig, om niet te zeggen strijdig met de *LED*, om het verzoek van de betrokkene aan dergelijke voorwaarden te onderwerpen. Voorschriften als "*op straffe van niet-ontvankelijkheid wordt het verzoekschrift met redenen omkleed*"¹⁷ en "*indien de verzoeker van geen rechtmatige van beweegreden tot raadpleging (...) doet blijken*"¹⁸, wat erop neerkomt dat de betrokkene zijn recht van inzage moet motiveren, lijkt dus hoogst problematisch

19. Het COC heeft er begrip voor, en is het eens met de steller van het voorontwerp, dat het recht van inzage/toegang met zich brengt dat de betrokkene kennis zou kunnen krijgen over het bewijs van schuld of onschuld ten aanzien van zijn persoon. Uiteraard kunnen aan het recht van inzage/toegang, zoals in het voorontwerp wordt voorzien, voorwaarden worden gesteld. In de eerste plaats kan van de betrokkene worden verlangd dat hij in zijn verzoek aangeeft in het kader van welk (basis)recht hij het recht van inzage/toegang verzoekt. Immers, het voorontwerp maakt (terecht) een onderscheid tussen het recht van inzage op grond van artikel 38 § 1 WGB, enerzijds, en in het kader van de Franchimont-rechten, anderzijds. Er kan van de verzoeker ook worden verlangd dat hij verduidelijkt in welke verband hij zijn verzoek doet. Het OM vervult immers een reeks van opdrachten waarvan niet alle in verband staan met een (lopend) strafdossier. Maar dat de betrokkene in het kader van het recht van inzage/toegang op grond van titel 2 WGB *in concreto* en zelfs "*precies*" de stukken "*en de daarin vervatte persoonsgegevens*"¹⁹ zou moeten kunnen aanduiden, lijkt dan weer een voorwaarde te zijn waarvan het zeer twijfelachtig is dat zij de toets van het Europees Hof van Justitie zou doorstaan. Ten overvloede wordt opgemerkt dat lang niet in alle gevallen de betrokkene kennis heeft van het feit dat het OM überhaupt zijn persoonsgegevens verwerkt, laat staan dewelke.

20. Het is dan ook zeer de vraag of de nationale wetgever kan afwijken van de Europees vastgelegde algemene beginselen van de controlerechten van de betrokkene wanneer die worden ingebed in het ruimere kader van de strafvorderlijke rechten.

21. Zoals hiervoor opgemerkt, voorziet het voorontwerp in twee vormen van het recht op inzage/toegang (en andere basisrechten) op basis van artikel 38 § 1 WGB en in het kader van de Franchimont-rechten. Maar dat wil nog niet zeggen dat artikel 44 van de WGB in die zin zou kunnen geïnterpreteerd worden dat daaruit het recht voortvloeit om het recht van inzage/toegang in het licht van de *LED* en titel 2 WGB, naar analogie of het spiegelbeeld van de Franchimont-rechten, aan een motiveringsplicht zou kunnen worden gekoppeld, noch aan de voorwaarde te onderwerpen dat de betrokkene elementen zou moeten aanvoeren die het aannemelijk maken dat zijn persoonsgegevens in het kader van een strafdossier worden verwerkt²⁰. Naar het oordeel van het COC is dit uitgangspunt van het voorontwerp dus zeer twijfelachtig.

¹⁷ Art. 21bis § 2, 2de lid Sv.

¹⁸ Artikel 21bis § 5, eerste lid Sv. Zie het ontwerpen artikel 21bis/1 dat de artikel 21bis §§ 2 tot 8 van toepassing verklaard (artikel 70 van het voorontwerp).

¹⁹ Ontworpen artikel 21bis/3 §1, 3^e lid Sv.

²⁰ Strikt genomen hoeft de betrokkene alleen zijn identiteit aan te tonen. Aldus rijst de vraag of het OM wettig kan eisen dat de betrokkene (ook) zijn belang bij de uitoefening van zijn basisrechten moet kunnen aantonen. De enige band die het

22. Het COC verzoekt de steller van het voorontwerp dan ook om, bij de omzetting van de controlerechten van de *LED*, omgezet in de artikel 36 tot en met 39 WGB, rekening te houden met de voorgaande fundamentele opmerkingen waaruit blijkt dat er juridisch geen sprake is van een fundamentele tegenstrijdigheid tussen de doelstellingen van het gegevensbeschermingsrecht, enerzijds, en de doelstelling van het strafprocesrecht anderzijds. Het gaat, *in globo*, wel om twee (evenwaardige) grondrechten. Deze kunnen aanvullend of naast elkaar worden geïmplementeerd, in functie van de respectievelijke doelstellingen. Het is evenwel niet uitgesloten dat beide grondrechten, en dus de gewaarborgde rechten van artikel 8, enerzijds, en deze van de artikelen 47 en 48 van het Handvest, anderzijds, 'botsen' waardoor en waartussen een evenwicht tussen beide moet worden gevonden. Maar deze botsing van grondrechten valt daarom nog niet als een "*fundamentele tegenstrijdigheid*" te beschouwen.

2. Algemene opmerking met betrekking tot de optie van de rechtstreekse uitoefening van de controlerechten ten aanzien van de verwerkingen door het Openbaar Ministerie en de gemeenrechtelijke hoven en rechtbanken

23. Wat de uitoefening van de rechten van informatie, inzage/toegang, rectificatie, wissing/verwijdering en beperking betreft stelt het Controleorgaan vast dat de steller van het ontwerp en dus de Minister van Justitie opteert voor een systeem van **rechtstreekse** uitoefening ervan bij de verwerkingsverantwoordelijke. Deze terechte keuze staat niettemin in schril contrast met de uitoefening van rechten ten aanzien van de verwerkingen (die in het kader van het vooronderzoek in strafzaken in zeer grote mate identiek zijn aan die van het OM/onderzoeksrechter) door de politiediensten waar de wetgever – onder druk van de politiediensten – heeft geopteerd (en nog steeds opteert) voor een systeem van **onrechtstreekse** toegang bij de toezichthouder, nl. het COC. Dit systeem van onrechtstreekse toegang staat reeds enige jaren zwaar onder druk en vormt het voorwerp van een prejudiciële procedure bij het EU Hof van Justitie als gevolg van twee prejudiciële vragen van het Brusselse Hof van Beroep bij arrest van 9 mei 2022 in de zaak 'DD' en '*Ligue des Droits Humains*' tegen het COC²¹:

1. "*Vereisen de artikelen 47 en 8, §3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie het voorzien in een rechtsmiddel tegen de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, zoals het controleorgaan op de politionele informatie, wanneer deze de rechten van de betrokken persoon ten aanzien van de verantwoordelijke voor de verwerking uitoefent*".
2. "*Is artikel 17 van de Richtlijn 2016/680 in overeenstemming met de artikelen 47 en 8, §3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals uitgelegd door het Hof van*

gegevensbeschermingsrecht in wezen vooropstelt is de vraag of de verwerkingsverantwoordelijke daadwerkelijk zijn persoonsgegevens verwerkt. In de hypothese dat door het inzien van een dossier de beperkingen van artikel 15 *LED* (artikel 38 § 2 WGB) op de voorgrond komen, wordt daarmee in het voorontwerp rekening gehouden, maar waarvoor het COC ter zake verwijst naar het advies van de GBA.

²¹ Vrije vertaling.

Justitie in die zin dat het de toezichthoudende autoriteit – die de rechten van de betrokkene ten aanzien van de verantwoordelijke voor de verwerking uitoefent – om deze persoon enkel te informeren "dat hij alle noodzakelijke verificaties of een onderzoek heeft uitgevoerd" en "van zijn recht om juridische beroep in te stellen", terwijl dergelijke informatie geen a posteriori controle toelaat op het optreden en de beoordeling van de toezichthoudende autoriteit met betrekking tot de gegevens van de betrokkene en de verplichtingen die op de verwerkingsverantwoordelijke rusten?»

Daarmee wordt hoe dan ook het Belgische systeem van onrechtstreekse toegang tot politionele gegevensverwerkingen, dat als enige bestaat in de Europese Unie, aan het oordeel van het EU Hof van Justitie voorgelegd op zijn al dan niet conformiteit met het EU Handvest van de grondrechten en secundaire EU-wetgeving. Uitspraak wordt verwacht in het najaar van 2023. Het advies van de advocaat-generaal Laila Medina²² van 15 juni 2023 is alvast bijzonder kritisch en zelfs zonder meer negatief t.a.v. dit Belgische systeem van onrechtstreekse toegang dat nochtans in deze procedure door de Belgische staat met hand en tand wordt verdedigd. Het basisprincipe immers moet de rechtstreekse toegang bij de (functioneel) verwerkingsverantwoordelijk zijn aldus de advocaat-generaal. Het COC stelt vast dat de steller van dit voorontwerp dit basisprincipe terecht volgt.

In dit ruimer perspectief moet derhalve de vraag worden gesteld welk aanvaardbaar argument de politie (en zijn voogdijministers?) nog kan hebben voor het behoud van de onrechtstreekse toegang tot de politionele operationele gegevensverwerkingen nu kan worden vastgesteld dat voor onder meer het OM en onderzoeksrechter voor in wezen identieke dan wel analoge verwerkingen wel wordt voorzien in een recht van rechtstreekste uitoefening van hogervermelde rechten, zij het – terecht – mits casuïstische toepassing van beperkingen op dit recht.

3. Artikelsgewijze bespreking

3.1. Artikel 21 voorontwerp: het Centraal register van Strafdossiers

24. Het Voorontwerp voegt een nieuw artikel 564 toe in het Wetboek Strafvordering en richt een Centraal register van Strafdossiers op waarin alle strafdossiers digitaal zullen opgenomen en bewaard worden. Naast de magistraten krijgen onder andere "*de leden van de politiedienster*" toegang tot het Centraal register²³ voor zover noodzakelijk voor twee doeleinden:

- a) om de opvolging en/of controle te verzekeren van maatregelen genomen door een gerechtelijke overheid (bv. arrestatie, doorzoeking, DNA-afname) en maatregelen genomen

²² HvJ, C-333/22, <https://www.curia.europa.eu>.

²³ Ontworpen art. 564 §5, 2° Sv.

in het kader van het toezicht op de veroordeelden of geïnterneerden (bv. de controle op probatiemaatregelen);

- b) de opvolging van de onderzoekshandelingen gevraagd op vordering (via kantschrift) van de magistraat bevoegd in een strafdossier.

Deze toegang laat de politiediensten toe enerzijds digitaal kennis te nemen van de kantschriften en anderzijds via het Centraal register verslag uit te brengen over de uitgevoerde opsporingstaken of controleopdrachten²⁴.

25. Wat de maatregelen genomen in het kader van veroordeelden of geïnterneerden betreft, maken de politiediensten tot op heden gebruik van *I+Belgium*²⁵ en de POV²⁶-applicatie in FOCUS²⁷ voor de politionele opvolging van de maatregelen op het terrein. I+Belgium genereert een automatisch bericht naar de dienst DJO/VSS²⁸ bij de federale politie die instaat voor de vating van gerechtelijke seiningen in de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG)²⁹. Dit zorgt ervoor dat de ANG vandaag zowel 'politiemaatregelen' (maatregelen zelfstandig opgelegd door de politiediensten) als (niet altijd geactualiseerde) 'gerechtelijke maatregelen' (dus maatregelen bevolen door een gerechtelijke overheid) bevat, die overigens momenteel beperkt zijn tot maatregelen ten aanzien van veroordeelden of geïnterneerden en jeugdmaatregelen.

26. Het Controleorgaan is absoluut voorstander van het centraliseren van **alle** gerechtelijke informatie in één unieke (of authentieke) bron. De oprichting van een Centraal register van strafdossiers zal toelaten een duidelijk onderscheid te behouden tussen 'politiemaatregelen' gevat in de ANG, en 'gerechtelijke maatregelen' gevat in het Centraal register van strafdossiers door de bevoegde gerechtelijke overheden. Niettemin kan het ook nuttig zijn om de gerechtelijke maatregel ook in de ANG te vatten hoewel daar (op termijn) best spaarzaam mee zou omgesprongen worden, vermits het dan zou gaan om een dubbele vating. Denken we maar aan dringende gevallen waarbij een zeer snelle tussenkomst van de politiediensten noodzakelijk is, bijvoorbeeld de inbeslagname van een gestolen voertuig. Ook is het niet altijd evident een strikte lijn te trekken tussen gerechtelijke en bestuurlijke maatregelen. Deze laatsten dienen dan wel weer in de ANG te worden gevat.

27. Verder zal het van belang zijn, voor een efficiënte uitvoering van de maatregelen, om de politie te notifiëren indien een nieuwe maatregel of een wijziging van status in het Centraal register wordt gevat. Het Controleorgaan neemt aan dat de nieuwe applicatie *JustSignal*, dat binnen afzienbare

²⁴ MvT, p. 72.

²⁵ *I+Belgium* wordt binnenkort door Justitie vervangen door *JustSignal*, een authentieke bron voor gerechtelijke signaleringen.

²⁶ Om de informatie uit *I+Belgium* op het terrein te kunnen gebruiken werd een speciale app in Focus ontwikkeld: de 'Personen onder Voorwaarden' (POV) app.

²⁷ FOCUS is een mobiele applicatie die de politieambtenaar op het terrein toelaat om snel toegang te krijgen tot beveiligde politionele databanken en toepassingen.

²⁸ Centrale directie van operaties inzake gerechtelijke politie, Dienst vating en seining.

²⁹ COL 03/2020 Voorlopige richtlijnen inzake het gebruik van het informaticaplatform "*I+Belgium*", [Omzendbrieven | Openbaar Ministerie \(om-mp.be\)](#), p. 4.

termijn *I+Belgium* zou vervangen (er wordt gesproken van het tweede kwartaal van 2024), een eerste element is in de realisatie van het Centraal register van strafdossiers?

28. De digitalisering van de kantschriften – waarbij volledigheidshalve juridisch beter de term “*vordering*” in de plaats van “*kantschrift*” zou worden gebruikt in navolging van de bestaande terminologie in de WPA³⁰ - zal de samenwerking met de politie bovendien sterk faciliteren en versnellen. Ook kan deze digitalisering gecombineerd worden met de verplichte invoering van een ‘reden van raadpleging’ door de politiediensten. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie waarbij de toegang tot camerabeelden één maand na de registratie ervan enkel kan worden verleend indien de referentie van een geldige digitale vordering middels kantschrift wordt ingevuld als reden raadpleging conform artikel 25/7 §1, 2^e lid WPA.

3.2. Artikel 35 voorontwerp: het dossierbeheersysteem

29. Het voorontwerp voegt een artikel 725^{ter} toe in het Gerechtelijk Wetboek dat een dossierbeheersysteem opricht voor het beheer van digitale dossiers bij de FOD Justitie.

“§ 2. Dit dossierbeheersysteem heeft de volgende doeleinden:

1° de toegang tot het digitaal dossier mogelijk maken, overeenkomstig het Gerechtelijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en de bijzondere wetten die betrekking hebben op de straf- en burgerlijke rechtspleging en de uitvoeringsbesluiten ervan:

a) voor de personen die een gerechtelijk ambt uitoefenen zoals bedoeld in deel II, boek II, titel 1, en door de magistraten in opleiding zoals bedoeld in artikel 259octies, § 1, vierde lid,

b) voor de medewerkers van het gerecht;

***c) op basis van artikel 646 van het Wetboek van Strafvordering, aan de Algemene Nationale Databank** bedoeld in artikel 44/7 van de Wet op het politieambt, enkel voor de gegevens bedoeld in § 3, 4^{o31}*

***d) op basis van artikel 28, 4° van de wet van 30 juli 2018** betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, **tot de basisdatabanken** bedoeld in artikel 44/11/2, § 6 van de wet op de politiedienst, uitsluitend voor de gegevens bedoeld in § 3, 4°; (...)*”

30. Dit dossierbeheersysteem biedt een oplossing voor de wettelijk voorziene (bij voorkeur geautomatiseerde) flux vanuit justitie naar politie voorzien in artikel 646 Sv., in werking getreden op 07 april 2018, maar tot op heden nog steeds niet (technisch) geïmplementeerd. Deze flux zou de

³⁰ Zie afdeling 4 van hoofdstuk II. De term kantschrift wijst op de materiële drager van de vordering en is geen gebruikelijke wettelijke term.

³¹ De gegevens bedoeld in §3, 4° zijn “*de status van het dossier en die van de daarin ingeschreven personen*”.

politiediensten toelaten de ANG aan te passen en te *updaten* in functie van het gegeven gerechtelijk gevolg zoals bepaald in artikel 44/5, §6 WPA³². Volgens de Memorie van Toelichting zullen de bijgehouden metadata, over de status van het dossier en de personen in de dossiers, worden gebruikt om de ANG en de basisgegevensbanken bij te werken. Ook de met het onderzoek belaste politiedienst zou deze metadata automatisch moeten ontvangen via deze applicatie³³. De steller van het voorontwerp beperkt zich hierbij tot de metadata 'status van het dossier' en 'status van de daarin ingeschreven personen'. Uit de Memorie van Toelichting valt niet af te leiden waarom de steller van het voorontwerp zich tot deze metadata beperkt maar dit lijkt te volstaan voor de beoogde aanpassingen.

Het COC heeft geen specifiek bijkomend opmerkingen met betrekking tot de doelstelling en inhoud van dit artikel³⁴. Het hoopt integendeel dat één en ander eindelijk kan worden gerealiseerd zodat ook de politiediensten – veel meer dan actueel het geval is - aan zijn gegevensbeschermingsverplichtingen, waaronder het nauwkeurigheidsgedrag³⁵ kan voldoen. Het moet immers herhaald worden: alleen al de ANG bevat nog (te) veel onjuiste en onnauwkeurige registraties, zoals het COC in zijn recente activiteitenverslagen meermaals heeft aangetoond³⁶ en die vaak een rechtstreekse impact hebben op de burger in termen van politionele bejegening, toegang tot bepaalde functies of ambten, het al dan niet bekomen van een positief veiligheidsattest – of advies of een veiligheidsmachtiging, enz. ...

3.3. Artikel 83 Voorontwerp: dactyloscopische referentie in het Centraal Strafregister

31. Artikel 590 van het Wetboek Strafvordering somt de persoonsgegevens op die worden opgenomen in het Centraal Strafregister. Artikel 83 van het voorontwerp wenst hieraan de volgende twee leden toe te voegen:

"Naast de in het eerste lid bedoelde persoonsgegevens worden door het Strafregister de unieke dactyloscopische referenties zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 11 maart 2019 betreffende de nadere regels voor de rechtstreekse bevraging van de Algemene Nationale Gegevensbank bedoeld in artikel 44/7 van de wet op het politieambt ten behoeve van de Federale Overheidsdienst Justitie met het oogmerk bij te dragen tot de unieke identificatie van gedetineerden, indien deze gegevens beschikbaar zijn, geregistreerd en verwerkt ten behoeve van de overheden en personen bedoeld in artikel 589, tweede lid, 4^o, en artikel 593 van dit wetboek³⁷.

³² § 6. Wanneer de politie ambtshalve, door de betrokken persoon of zijn advocaat, bij toepassing van artikel 646 van het Wetboek van strafvordering of op enige andere wijze, kennis heeft van het feit dat de gegevens niet langer juist zijn of niet langer beantwoorden aan de voorwaarden om verwerkt te worden in het kader van de §§ 1, 3 of 4, worden deze gegevens bijgewerkt.

³³ MvT, p. 89-90.

³⁴ Behoudens taalkundig dan de zinsconstructie van het ontworpen art. 725 *ter* §2, 1^o, c) en d) die niet helemaal lijkt te kloppen.

³⁵ Cf. Artikel 28, 4^o WGB.

³⁶ Zie de activiteitenverslagen van 2022, 2021, 2020 en 2013-2019 op www.contrôleorgaan.be

³⁷ Onderlijnd door het COC.

Betreffende de onderdanen van een derde land in de zin van artikel 3 van de Verordening (EU) 2019/816 van het Europees parlement en de Raad tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN) ter aanvulling van het Europees Strafregerinformatiesysteem en tot wijziging van de Verordening (EU) 2018/1726 worden de biometrische gegevens zoals bedoeld in artikel 44/1, §2, 1°, van de wet op het politieambt door het Strafreger bij de bevoegde politiedienst opgevraagd aan de hand van de unieke dactyloscopische referentie en onverwijld uit het Strafreger verwijderd nadat deze gegevens werden overgezonden overeenkomstig artikel 5 van de Verordening.”

32. Het voorontwerp voorziet dus ook de mogelijkheid om vingerafdrukken te verwerken in het Centraal Strafreger. Deze wijziging wordt voorgesteld in toepassing van het Europees informatiesysteem Ecris-TCN³⁸, waarbij informatie, waaronder ook vingerafdrukken, van onderdanen van een derde land uit de strafregisters van de verschillende lidstaten zullen kunnen worden uitgewisseld.

33. Artikel 44/11/7 WPA laat de doorgifte van politionele gegevens toe aan de bevoegde gerechtelijke overheden om hen toe te laten hun wettelijke opdrachten uit te voeren. De vingerafdrukken worden opgevraagd bij de dienst BIS³⁹ van de federale gerechtelijke politie, voor zover deze beschikbaar zijn in overeenstemming met artikel 44/11/12, §2 WPA en het Koninklijk besluit van 11 maart 2019⁴⁰. Het COC heeft geen specifieke opmerkingen over deze verwerking.

34. Het tweede lid preciseert dat de ontvangen vingerafdrukken enkel mogen bewaard worden voor de duur die noodzakelijk is voor het doorsturen naar Ecris-TCN waarna de vingerafdrukken onverwijld worden verwijderd⁴¹.

Het blijkt echter niet duidelijk uit het voorontwerp of de vingerafdrukken enkel mogen verwerkt worden met het oog op de uitwisseling onder het Europees Verdrag of ook voor andere doeleinden. Het eerste lid vermeldt immers: *“Naast de in het eerste lid bedoelde persoonsgegevens worden door het Strafreger de unieke dactyloscopische referenties (...) geregistreerd en verwerkt ten behoeve*

³⁸ Artikel 5 van de Europese Verordening 2019/816 van 17 april 2019 tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN) ter aanvulling van het Europees Strafregerinformatiesysteem en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1726, *Pb.L.* 22 mei 2019, L135/1.

³⁹ Biometric Identification Service (BIS) is een dienst binnen de Centrale directie van technische en wetenschappelijke politie (DJT).

⁴⁰ KB 11 maart 2019 betreffende de nadere regels voor de rechtstreekse bevraging van de Algemene Nationale Gegevensbank bedoeld in artikel 44/7 van de wet op het politieambt.

⁴¹ MvT, p. 245.

van de overheden en personen bedoeld in artikel 589, tweede lid, 4^o⁴² , en artikel 593 van dit wetboek⁴³”.

Dit zou kunnen betekenen dat de overheden en personen die bij wet toegang krijgen tot het Strafregerister ook de dactyloscopische referenties zouden kunnen verwerken voor hun eigen doeleinden. Het is aan de steller van het voorontwerp de doeleinde(n) voor de verwerking van de dactyloscopische referenties in het Centraal strafregister in het voorontwerp in te schrijven.

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 5 september 2023.

Voor het Controleorgaan,
De Voorzitter *a.i.*,
Frank SCHUERMANS (GET)

⁴² De buitenlandse overheden.

⁴³ De personen die bij wet toegang krijgen tot het Strafregerister. Dit betreft de magistraten van het openbaar minister, de onderzoeksrechters, de zittende magistratuur, bepaalde ambtenaren, lde eden van de politiediensten, enz. ...