



CONTROLEORGaan OP DE POLITIEInFORMATIE

Uw referentie

Onze referentie

Bijlage(n)

Datum

DA250015

11.12.2025

Betreft: Advies betreffende een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur

Het Controlegeorgaan op de politie informatie (hierna afgekort 'COC' of 'Controlegeorgaan').

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

Gelet op het verzoek van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordiger aan de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna GBA) om advies uit te brengen over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Gelet op de overmaking door de GBA van voormeld verzoek aan het Controlegeorgaan op 2 oktober 2025 in het kader van het zgn. 'één loket principe' (cf. art. 54/1, §1 wet van 3 december 2017 tot oprichting van het Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna WOG))

Gelet op het verslag van de heer Ronny Saelens, lid-raadsheer *a.i.* van het Controlegeorgaan.

Brengt op 11.12.2025 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°, 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 accijnzen*", 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. In het kader van de één-loket functie⁷ wordt het Controleorgaan door de Gegevensbeschermingsautoriteit ingelicht dat het om advies werd gevraagd over een wetsvoorstel "*tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur*" (hierna 'het wetsvoorstel'). Het Controleorgaan gaat in het kader van deze procedure steeds na of het effectief een advies kan of moet verlenen. In *casu* oordeelt het COC dat een advies inderdaad noodzakelijk is.

De bedoeling van dit wetsvoorstel is om de transparantie van de overheid jegens de burger te versterken door de verruiming van het personeel toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994

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

⁷ Cf. artikel 54/1 §1 WOG.

betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna 'WOB') naar, onder meer, het Controleorgaan op de politionele informatie.

7. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel om aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (hierna 'CTB'):

- A) een bindende beslissingsbevoegdheid toe te kennen (artikel 10 §1, 1^e lid);
- B) onderzoeks- en dwangbevoegdheden toe te kennen aan de CTB in het kader van de behandeling van beroepen ingesteld bij de CTB (artikel 10 §1, 1^e lid);
- C) in het kader van die onderzoeksbevoegdheden de bevoegdheid toe te kennen om, wanneer de administratieve instantie de CTB binnen de voorziene (zeer korte) termijn niet in het bezit stelt van de opgevraagde documenten, ter plaatse bij deze instantie kennis en een afschrift te nemen van het bestuursdocument of documenten waarop het beroep bij de CTB betrekking heeft. Zo nodig kan de CTB daarbij zelfs een beroep doen op de openbare macht (artikel 10 §2, 9^e lid);
- D) wanneer de administratieve instantie nalaat de beslissing van de CTB ten uitvoer te leggen, de CTB de bevoegdheid toe te kennen om (administratieve) (geld)boetes opleggen die door de Koning worden bepaald (ontworpen artikel 10 §2, 13^e lid).

8. Het wetsvoorstel raakt, behoudens het COC, ook aan de verwerkingen van de politiediensten, de Passagiersinformatie-eenheid (PIE), de Algemene Inspectie van de federale en lokale politiediensten (AIG) en de douane⁸. Deze entiteiten vallen immers allen onder de toezichtbevoegdheid van het COC.

Het COC beperkt in dit advies zijn onderzoek tot de bepalingen van het wetsvoorstel die rechtstreeks raken aan zijn eigen opdrachten en bevoegdheden enerzijds alsmede diegenen die rechtstreeks of onrechtstreeks een invloed (kunnen) hebben op het functioneren van de geïntegreerde politie (hierna 'GPI') in het ruimere kader van de politionele informatiehuishouding anderzijds. Voor het overige verwijst het controleorgaan naar het advies van de GBA.

III. Bespreking van de aanvraag

A) Algemene opmerkingen

9. De stellers van het wetsvoorstel viseren, naast de Gegevensbeschermingsautoriteit, het Vast Comité P en het Vast Comité I, de BIM-commissie e.a., ook het Controleorgaan. Het betreft het artikel 2 van het wetsvoorstel, dat artikel 1, 1^o WOB aanvult met, onder meer een littera, "*h*", met name, "*de instellingen die een dotatie krijgen van de Kamer van volksvertegenwoordigers*". De voornoemde instellingen, waaronder het COC, zijn allen dotatie-gerechtigde instellen verbonden aan het federale parlement.

⁸ Art. 71 §1 WVG.

10. Het Controleorgaan ontving, sedert zijn doorstart en zijn uitbreiding met een bevoegdheid als gespecialiseerde dataprotectie autoriteit door de Wet Gegevensbescherming van 30 juli 2018 (WVG) en dus sedert 5 september 2018 nog **geen enkele** vraag of verzoek van de burger over de (al dan niet) toepassing van de WOB op de door het COC aangelegde of gecreëerde dossiers (documenten) in het raam van de uitoefening van zijn opdrachten en bevoegdheden. Een preliminaire vraag is dus onmiddellijk welk probleem dit wetsvoorstel wenst aan te pakken in zoverre de stellers van het wetsvoorstel ook het COC viseren. Niettemin, vermits er (alvast theoretisch) discussie of minstens twijfel zou kunnen bestaan over de al dan niet toepassing van deze wet op het COC is het Controleorgaan er voorstander van dat er verduidelijking komt, zij het niet in de richting zoals gewenst door de stellers van het wetsvoorstel.

11. Wat, volledigheidshalve, de toepassing van de WOB op het Controleorgaan zelf betreft, herhaalt het COC⁹, als collateraal orgaan van de Kamer van volksvertegenwoordigers, **geen** administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te zijn, noch één of andere administratie te zijn. Bijgevolg volgt het Controleorgaan, sedert het krachtens de oude Wet Verwerking Persoonsgegevens van 1992¹⁰ ingebed was in de toenmalige Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (privacycommissie)¹¹, het uitgangspunt dat het als collateraal parlementair orgaan **niet** valt onder het toepassingsgebied van de WOB. Dat geldt evenzeer voor wat het vernieuwde Controleorgaan betreft sedert de inwerkingtreding van artikel 71 en titel 7 Wet Gegevensbescherming (WVG).

12. In dat verband stelt het COC vast de motivering van de stellers van het wetsvoorstel die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel helemaal niet, direct noch indirect, ook maar in enig verband staat met de werkzaamheden van het COC. Ook de opgeworpen journalistieke argumenten zijn volkomen vreemd aan het COC. Wat de 'actieve openbaarheid' betreft, worden de adviezen, rapporten en jaarverslagen (waaronder de beleidsaspecten) van het COC in principe openbaar gemaakt (cf. www.controleorgaan.be), tenzij dit onwettig, onevenredig of niet opportuun zou zijn om redenen van algemeen belang, waaronder strategische institutionele kwetsbaarheden, het strafrechtelijk onderzoek, de afscherming van politionele tactieken en technieken of de bescherming van de persoonsgegevens en/of het privéleven, rekening houdend met de (Europese) rechtspraak. In dat geval, naargelang de specifieke omstandigheden, worden sommige rapporten 'gecensureerd' openbaar worden gemaakt (aangeduid als "publieke versie", begeleid met de volgende disclaimer:

⁹ Zie het advies van het COC DA220037 van 9 mei 2023 betreffende het voorontwerp van wet tot wijziging van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, www.controleorgaan.be

¹⁰ Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (WVP), *BS* 18 maart 1993.

¹¹ In het bijzonder het hoofdstuk VII ter WVP (artikelen 36 ter tot 36 ter/14), ingevoegd bij Wet van 18 maart 2014 betreffende het politionele informatiebeheer en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van strafvordering, *BS* van 28 maart 2014. De WVP van 1992 werd opgeheven door de WGB van 30 juli 2018, artikel 280.

"Dit rapport betreft een publieke versie van het toezichtonderzoek. Dit betekent dat het niet of niet noodzakelijk alle elementen of passages bevat die vermeld worden in het basisrapport dat de bestemmingen wordt gericht. Sommige elementen of passages zijn weggelaten of werden geanonimiseerd. Daar kunnen diverse redenen voor zijn, zowel van wettelijke aard of omwille van opportuniteitsmotieven: het niet openbaren van politionele technieken of tactieken, het geheim van het onderzoek, het beroepsgeheim, het feit dat een tekortkoming inmiddels werd verholpen, enz. ...").

De adviezen op wet- en regelgeving worden daarentegen steeds integraal op de publieke website bekend gemaakt.

Daarnaast doet het COC verslag van zijn werkzaamheden (al dan niet in het raam van een welbepaald uitgevoerd toezichtonderzoek) in de bevoegde commissies van de Kamer van volksvertegenwoordigers en wordt actief en passief voorzien in persmededelingen, externe communicatie op sociale media en dito interviews.

13. Eveneens ter rechtvaardiging van de voorgestelde aanpassing van de WOB verwijzen de stellers van het wetsvoorstel naar *"de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof"* waarin, volgens de stellers, wordt geoordeeld, evenwel zonder daarbij de referentie van deze rechtspraak te vermelden, dat de WOB *"moet worden toegepast op overheidsinstanties die niet als administratieve instantie kunnen worden beschouwd. Het grondwettelijk Hof heeft in dat verband aangegeven dat het discriminerend zou zijn om op hen niet dezelfde verplichtingen toe te passen"*¹². Na onderzoek van het COC blijken de stellers naar alle waarschijnlijkheid het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 51/2025 van 20 maart 2025¹³ voor ogen te hebben. De stellers van het wetsvoorstel gaan evenwel volledig voorbij aan de afbakening die door het Grondwettelijk Hof in voornoemd arrest wordt gemaakt, namelijk dat de ongrondwettigheid alleen betrekking heeft op de *"documenten die betrekking hebben op overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen"*¹⁴. Het betreft in essentie dus niet de operationele activiteiten, laat staan die van de dotatiegerechtigde instellingen zoals het COC. Aldus gaat de draagwijdte van het wetsvoorstel veel verder dan voormelde uitspraak van het Grondwettelijk Hof waarbij deze uitbreiding door de stellers van het wetsvoorstel in het geheel niet wordt verantwoord.

14. Evenmin wordt rekening gehouden met impact van de door de stellers van het wetsvoorstel voorziene uitbreiding van het personeel toepassingsgebied op de andere entiteiten dan de

¹² Toelichting bij het wetsvoorstel, p. 6.

¹³ Inzake *"het beroep tot vernietiging van artikel 2, 4° van de wet van 12 mei 2024 tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincie sen gemeenten"*(...).

¹⁴ GwH nr. 51/2025 van 20 maart 2025, B.15.

politiediensten die onder het toezicht van het COC vallen, namelijk de AIG en de PIE van wie het COC evident ook gegevens verwerkt.

B) Fundamentele opmerkingen

1. (On)verenigbaarheid met het gegevensbeschermingsrecht

15. De stellers van het wetsvoorstel gaan volledig voorbij aan het in de (Europese) rechtspraak gewaarborgd beginsel dat geen enkel grondrecht *a priori* voorrang heeft op een ander grondrecht. Welk grondrecht in de gegeven omstandigheden zwaarder weegt dan het andere is steeds het resultaat van een belangenafweging. Wat de openbaarheid van bestuur betreft, is dit beginsel zelfs uitdrukkelijk in artikel 86 van de AVG vastgelegd. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat dit niet het geval is in de Richtlijn Politie/Justitie 2016/680 (*LED*) die in titel 2 WVG en verder in de WPA is omgezet. Bijgevolg moeten de stellers van het wetsvoorstel verantwoorden waarom en wanneer de bescherming van de persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van zijn opdrachten en de uitoefening van zijn bevoegdheden, dat een uitdrukkelijke wettelijke opdracht is van het COC, minder zwaar zou wegen dan de openbaarheid ervan. Immers, zoals uit de (Europese) rechtspraak blijkt, zijn de doelstellingen van, enerzijds, de bescherming van de persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer, al dan niet als gevolg van de verwerking van persoonsgegevens en de openbaarheid van bestuur, anderzijds, verschillend omdat beiden onderscheiden belangen beschermen. Het grondrecht op openbaarheid van bestuur materialiseert een basisaspect van de democratische rechtsstaat, met name de transparantie van het overheidsoptreden. Daarbij wordt een recht van toegang tot bestuursdocumenten gerealiseerd¹⁵. Het recht van inzage in het kader van het gegevensbeschermingsrecht heeft daarentegen *enkel* betrekking op de persoonsgegevens van de betrokkene die om inzage verzoekt en heeft geen betrekking op een recht tot voeging van stukken of documenten als zodanig¹⁶. Het recht van inzage in het kader van de toepassing van het gegevensbeschermingsrecht kan dus alleen door de *hem betreffende* natuurlijke persoon worden ingeroepen. Aldus heeft een derde in beginsel geen recht van inzage op de persoonsgegevens van een andere natuurlijke persoon.

16. Uit de rechtspraak blijkt dat in het domein van het gegevensbeschermingsrecht niet zelden misbruik van recht om de hoek loert. Te denken valt aan de inzage van politiegegevens bij de politie die tevens deel uitmaken van het 'strafdossier' en onderzoek in strafzaken zoals geregeld in het

¹⁵ SCHRAM, F.(2006). *Tussen openbaarheid en privacy: een verhaal van grijsstinten*. Uitgeverij Politeia. 304.

¹⁶ HvJ 17 juli 2014, gevoegde zaken C-141/12 en C-372/12, r.o. 46. Zie de Nederlandse Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de verhouding tussen de AVG en het Wetboek van Rechtsvordering, met betrekking tot het recht van toegang tot 'stukken' van het 'dossier'. Er wordt geoordeeld dat artikel 15 AVG (recht van inzage) geen recht geeft op inzage in 'stukken' als zodanig. Evenmin zijn de regels van het burgerlijk procesrecht, waaronder de rechten van de verdediging (toegang tot de bewijselementen) zonder meer als een uitzondering bedoeld in artikel 23 AVG te beschouwen. RvS 25 maart 2025, nr. 202200458/1/A3, ECLI:NL:RVS:2025:1319. Vgl. het advies van het Controleorgaan op de politionele informatie van 5 september 2023 betreffende *het voorontwerp van wet houdende bepalingen inzake digitalisering van justitie en diverse bepalingen* (DA230032), raadpleegbaar op www.controleorgaan.be/nl/publicaties/adviezen-regelgeving.

strafprocesrecht. Deze laatste omkadert de strafvorderlijke rechten, waaronder de rechten van de verdediging, waarbij de inzage zich ook uitstrekt tot (in beginsel) alle stukken (documenten) en bewijselementen van het dossier en die in verband staan met, niet enkel de betrokkene, maar ook met alle andere derden betrokken in de strafprocedure (slachtoffers, andere verdachten, getuigen, enz. ...), en dus ook hun persoonsgegevens. Evenmin is het recht van inzage van titel 2 WVG (en overigens ook de AVG) bedoeld om de bewijspositie van de tegenpartij te kennen¹⁷. Het inzagerecht aanwenden voor een ander doel dan voorzien in het wettelijke kader van het gegevensbeschermingsrecht kan dus resulteren in misbruik van recht. Uit recente cassatierechtspraak kan worden afgeleid dat de toezichthouder (*in casu*, de GBA) het zorgvuldigheidsbeginsel miskent in zoverre deze laatste bij het uitoefenen van de rechten door de betrokkene niet **ambtshalve** onderzoekt of er sprake kan zijn van rechtsmisbruik¹⁸. Het uitoefenen van de rechten door de betrokkene staat dus het verbod op rechtsmisbruik niet in de weg.

Het is evenwel primair de verantwoordelijkheid van de wetgever om daarmee rekening te houden bij het ontwikkelen van wetgeving. Het COC stelt vast dat de stellers van het wetsvoorstel geen rekening houden met voormelde onderscheiden doelstellingen en bijgevolg evenmin de verhouding onderzoeken tussen de WOB en de artikelen 41, 44 en 49 (*in fine*) WVG, enerzijds, en de artikelen 14 en 15 WVG, anderzijds. Het openbaar maken van politionele gegevens kan immers nadelig zijn voor, minstens aan de bevoegdheden raken van, de verwerkingsverantwoordelijke die wél (AIG, PIE, douane) en/of niet (Openbaar Ministerie, de gemeente) onder het toezicht, en dus zeggenschap, van het COC vallen. Het is aan de stellers van het wetsvoorstel hieromtrent duidelijkheid te brengen.

17. In dat verband moet dus worden opgemerkt dat het niet de bedoeling kan zijn om, enerzijds, vast te houden aan de principiële beslotenheid van de politionele verwerkingen (waardoor er dus in de huidige stand van de wet een algemene en systematische beperking van de basisrechten van de betrokkene geregeld in titel 2 WVG is (cf. artikel 42), waarbij het COC enkel aan een betrokkene die zijn gegevensbeschermingsrechten uitoefent kan worden meegedeeld dat het Controleorgaan “*de nodige verificaties heeft gedaan*”), maar, anderzijds, op basis van het beginsel van openbaar van bestuur *de facto* toch een soort van ‘oneigenlijk’ recht van inzage (van derden) te creëren. Met sluit de voordeur en doet tegelijk de achterdeur open met alle gevolgen van dien. Hoe verhouden beide rechtskaders zich ten opzichte van elkaar?

2. Aantasting van de onafhankelijkheid van het Controleorgaan

18. Het COC is een *onafhankelijke* autoriteit verankerd in artikel 8.3. van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) en artikel 16 van het Verdrag betreffende de

¹⁷Zie in dat verband de uitgebreidere Nederlandse rechtspraak: ZWENNE, G-J., GRAAFEILAND, M. & HANHART, M. (2022). “Rechtspraak over het inzagerecht (Deel 1)”. *Mediaforum*, 6, 178-184. Wat de Belgische rechtspraak betreft: Cass. 10 januari 2025, C.22.0110.N.

¹⁸ Cass. 10 januari 2025, C.22.0110.N, met conclusie A-G. S. RAVYSE.

werking van de Europese Unie en verder vastgelegd en gedetailleerd in afgeleid Europees recht, met name de AVG (cf. art. 51 e.v.) en de *LED* (art. 41 e.v.) en nationaal recht. In uitvoering van voormeld Europees rechtskader voorziet artikel 71 §2 WVG dat het Controleorgaan bij de uitvoering van zijn opdrachten en de uitoefening van zijn bevoegdheden "***volledig onafhankelijk***" optreedt. Dit betekent dat het COC volledig vrij moet vrij zijn van elke rechtstreekse of onrechtstreekse beïnvloeding, noch instructies mag aanvaarden van wie dan ook (art. 42.2. *LED*). De essentie van deze onafhankelijk omvat ook het waarborgen van de vertrouwelijkheid en integriteit van (persoons)gegevensverwerking. Daarbij moet het COC niet alleen vrij zijn van beïnvloeding en van instructies van de entiteiten die onder het toezicht van het COC vallen, maar ook van elke andere administratieve (en gerechtelijke) instantie die niet onder haar toezicht vallen. Het beginsel van democratie kan deze onafhankelijkheid niet in de weg staan, en doet evenmin afbreuk aan het recht van een doeltreffende voorziening bij de rechter tegen de beslissing van de toezichthouder¹⁹.

Aldus kan het COC **uitsluitend** worden onderworpen aan onafhankelijke controle- of monitoringsmechanismen op voorwaarde dat deze controle geen afbreuk doet aan zijn onafhankelijkheid (zie bv. ook overweging 78 *LED* betreffende de financiële onafhankelijkheid van de toezichthouder). Dit betekent nog meer *in concreto* dat de (juridisch bindende) beslissingen van het COC **uitsluitend** (kunnen) onderworpen worden aan het door het EU recht (cf. artikel 47 EU Handvest van de Grondrechten) voorziene beginsel van de doeltreffende voorziening in rechte (art. 53 *LED* en 78 *AVG*), nader uitgewerkt in artikel 248 WVG, dat voorziet dat tegen een beslissing van het COC beroep kan worden ingesteld bij het Hof van Beroep van de woonplaats of de zetel van de eiser. Enkel dit jurisdictioneel beroep is dus mogelijk; daarnaast kan niet nog een soort van 'administratief beroep' bij de CTB worden gecreëerd.

19. De stellers van het wetsvoorstel voorzien in hoofde van de CTB zelfs in een bindende beslissings- en hervormingsbevoegdheid t.a.v. en van de beslissingen van COC, alsmede in verregaande onderzoeks- en dwangbevoegdheden van de CTB t.a.v. het COC in het kader van de behandeling van beroepen ingesteld bij de CTB, zoals het ter plaatse inzien van documenten (dossiers) en kopie ervan te nemen en zelfs zo nodig met inzet van dwang door de openbare macht. Dit is **manifest strijdig met het in het EU-Handvest, het EU afgeleid recht en het nationaal recht verankerde beginsel van onafhankelijkheid van het COC**. De CTB is immers een administratieve instantie die bij het de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken is ondergebracht en wiens samenstelling en werkwijze bij Koninklijk besluit werd vastgelegd²⁰ en waarvan de leden door de Koning (m.a.w. de uitvoerende macht en *in casu* zelfs op voorstel van de Minister van Binnenlandse Zaken, die tegelijk

¹⁹ HvJ 9 maart 2010, Commissie versus Duitsland, C-518/07 en HvJ 10 oktober 2012, Commissie versus Oostenrijk, C-614/10. Zie ook artikel 1, lid 3, van Protocol nr. 108 en artikel 15 Verdrag nr. 108+ bepaalt dat de toezichthoudende autoriteiten hun taken onafhankelijk uitoefenen.

²⁰ koninklijk besluit van 29 april 2008 betreffende de samenstelling en werkwijze van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, *BS*, 8 mei 2008.

de voogdijminister is van de instanties die net onder het toezicht van het COC vallen, zoals de politie of de AIG ...) worden benoemd. Bijgevolg maakt de CTB deel uit van de uitvoerende macht. **Aldus kan en mag het COC niet ingaan op, laat staan onderworpen zijn aan instructies (bevelen) van gelijk welk orgaan of instelling van de uitvoerende macht.**

Ten overvloede moet opgemerkt worden dat het wetsvoorstel daarmee ook manifest het grondwettelijke *trias politica* beginsel schendt door aan een orgaan van de uitvoerende macht (bovendien ingebed bij de Minister van Binnenlandse Zaken die ook nog eens verwerkingsverantwoordelijke is van de meest essentiële politionele databanken waarop het COC toezicht houdt (cf. WPA, met name de ANG, de basisgegevensbanken en de technische ANPR gegevensbanken)) een dwangbevoegdheid te geven ten aanzien van het COC.

20. De stellers van het wetsvoorstel houden kennelijk geen enkele rekening met, laat staan de impact op en schending van, de zeer verregaande internationaal verankerde onafhankelijkheid van het COC en is, mitsdien, niet aanvaardbaar, noch grondrechtelijk bestaansbaar met de reeds vermelde Europese en nationale rechtskaders.

C) In louter ondergeschikte orde

C.1. Conflict met de bestaande regeling van de opdrachten van het COC

21. Rijst de vraag of de stellers van het wetsvoorstel zich ervan bewust zijn dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten door de betrokkene zelf of een derde in verband met een door het COC behandeld dossier tot gevolg kan hebben dat het COC als toezichthouder geconfronteerd zou worden met een principiële plicht tot openbaarheid in lopende (politionele) dossiers. Het komt erop neer dat het COC als toezichthoudende autoriteit zich systematisch zal moeten beroepen op één of meer uitzonderingsgronden van de paragrafen 1 en 2 van de WOB en dat nog in eerste instantie, niet in zijn eigen belang, maar wel in het belang van de politie en de handhavingstaken van bestuurlijke en gerechtelijke politie. Er moet daarbij voor ogen worden gehouden dat het COC, in het licht van de rechtspraak van de Raad van State, minstens marginaal zal moeten motiveren **waarom** een uitzonderingsgrond wordt ingeroepen (en dus politionele gegevens zal moeten openbaar maken) terwijl, bijvoorbeeld, voormeld artikel 42 WVG enige transparantie vanwege het COC nu net zeer strikt aan banden legt, enerzijds, en blijkens 233 §4 WVG de leden van het Controleorgaan gebonden zijn door het beroepsgeheim, dat strafrechtelijk gesanctioneerd wordt, anderzijds. Het wetsvoorstel plaats de leden van het COC voor een schier onwerkbare en schizofrene situatie waarbij ze riskeren hun eigen beroepsgeheim te zullen schenden.

C.2. De termijn voor het behandelen van aanvragen inzake openbaarheid van bestuur

De artikelen 6, 7, 8 en 9 van het wetsvoorstel

22. Wat betreft de termijn voor het behandelen van een aanvraag tot toegang tot bestuursdocumenten voorzien de stellers van het wetsvoorstel in een inkorting van de bestaande termijn van 30 dagen, met een mogelijkheid tot verlenging van deze termijn met 15 dagen, naar 20 dagen met de mogelijkheid om ook deze termijn met 20 dagen te verlengen. Daarnaast wordt voorzien in een verzoek tot toegang bij (gemotiveerde) hoogdringendheid waardoor de toegang tot de bestuursdocumenten uiterlijk binnen zeven werkdagen moet worden verleend, tenzij het COC de hoogdringendheid niet aanvaardt.

23. Los van de vraag of de inkorting van de huidige termijnen doeltreffend is om de beoogde versterking van de openbaarheid van bestuur te realiseren, zullen zowel de huidige wettelijke termijnen als de door de stellers voorziene (inkorting van deze) termijnen een effectieve en (opnieuw) bijkomende impact hebben op de werklast van het COC (dat, als kleine toezichthouder, met een zeer beperkte en sinds 2018 ongewijzigde capaciteit werkt) én op de uitvoering van zijn andere en primaire wettelijke opdrachten (ten behoeve van de burger) en de uitoefening van zijn wettelijke bevoegdheden (cf. voor meer duiding bij de opdrachten, activiteiten en werklast van het COC – met aanzienlijke volume-effecten de laatste jaren - kan worden verwezen naar het Activiteitenverslag 2024, www.contrôleorgaan.be) M.a.w. het wetsvoorstel vraagt alleszins ook bijkomende middelen voor het COC.

24. In titel 2 WVG, die een omzetting is van de *LED*, wordt geen wettelijke termijn voor het behandelen van dossiers voorzien in het kader van de uitvoering van de primaire wettelijke opdrachten van het COC (zoals de klachten en de dossiers onrechtstreekse toegang), in zoverre het geen adviesaanvragen betreffen bedoeld in artikel 236 §2 WVG (60 dagen adviesaanvragen m.b.t. wetgevende initiatieven) of een adviesaanvraag bedoeld in artikel 59 WVG (6 weken, c.q. verlengen met één maand inzake adviezen m.b.t. een gegevensbeschermingseffectbeoordeling).

Hoe verhouden de termijnen voor het behandelen van een verzoek tot toegang tot bestuursdocumenten zoals voorzien in het wetsvoorstel zich tot de beginselen van behoorlijk bestuur, waaraan ook het COC is onderworpen²¹, en waarbij de primaire dossiers die het COC behandelt in het kader van de WVG evenzeer binnen een redelijke termijn moet worden afgehandeld. Er wordt m.a.w. een bijzondere en door geen enkele redelijke verantwoording ondersteund onderscheid gemaakt tussen afhandelingstermijnen van dossiers WOB enerzijds en alle andere soorten van dossiers

²¹ Cass., 6 november 2023, C.23.0092/N, www.juportal.be

(verzoeken onrechtstreekse toegang, klachten, adviezen, *databreaches*, enz. ... anderzijds)²² van het COC die tot zijn kernopdrachten behoren anderzijds

Het is aan de stellers van het wetsvoorstel om hieromtrent verantwoording te verschaffen.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de Politie Informatie,

verleent een negatief advies.

verzoekt de stellers van het wetsvoorstel rekening te houden met de hogervermelde opmerkingen.

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politie Informatie op 12.11.2025.

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

²² Zie ook voor meer kwantitatieve en kwalitatieve duiding bij de opdrachten van het COC, Activiteitenverslag 2024, www.controleorgaan.be