



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 81/2026 van 27 april 2026

Betreft: advies met betrekking tot een wetsontwerp *tot bescherming van de identiteit van de ambtenaren van de Administratie Opsporing van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen* (CO-A-2026-067)

Trefwoorden: Douane - interventie onder code - afweging tegen de grondrechten - doeltreffendheid - evaluatierapport

Vertaling

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26, (hierna "WOG");

Gelet op 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* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de heer Jan Jambon, minister van Financiën (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 9 maart 2026;

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"), brengt op 27 april 2026 het volgende advies uit:

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager heeft het advies van de Autoriteit gevraagd met betrekking tot een wetsontwerp tot bescherming van de identiteit van de ambtenaren van de Administratie Opsporing van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (hierna "het ontwerp").
2. Het ontwerp beoogt een nieuw hoofdstuk op te nemen in de algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977¹ (hierna "AWDA") om de pseudonimisering van de identiteit van de ambtenaren van de Opsporing van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (hierna "AAD&A") mogelijk te maken. De memorie van toelichting bij het ontwerp is restrictiever geformuleerd, aangezien daarin wordt vermeld dat het doel is *"de ambtenaren van de AAD&A die belast zijn met opdrachten betreffende bijzonder zware vormen van criminaliteit de nodige bescherming te garanderen (...)".*
3. Het ontwerp bepaalt dat de mogelijkheid om "onder code" te interveniëren "indien nodig" wordt toegelaten door de Administrateur van de Dienst Opsporing.
4. Artikel 5 bepaalt dat de identiteit en de code van de ambtenaren onverwijld door de Administrateur van de Administratie Opsporing in een vertrouwelijk register worden opgetekend.
5. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat het Wetboek van Strafvordering nu al voorziet in bijzondere vormen van bescherming die reeds van toepassing kunnen zijn op de ambtenaren van de AAD&A². De memorie van toelichting vermeldt ook: *"Deze automatische en gedeeltelijke bescherming is ontoereikend tegenover criminele organisaties die via intimidatie, bedreiging of geweld de onderzoeker viseren. De realiteit wijst uit dat deze organisaties vrij eenvoudig en op diverse manieren de werkelijke woonplaats van een onderzoeker kunnen achterhalen."*
6. De Administratie Opsporing is belast met het opsporen en vaststellen van inbreuken en misdrijven die in strijd zijn met alle nationale en internationale wettelijke en reglementaire bepalingen waarvoor de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen bevoegd is. Op douanegebied voert zij diverse taken uit, zoals de bestrijding van handelsfraude en antidumping. Zij is ook bevoegd voor *"niet-fiscale aangelegenheden"* (drugs- en wapenhandel, namaak, piraterij en inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten, enz.).
7. Het ontwerp bepaalt dat alleen de procureur des Konings of een onderzoeksrechter in het kader van een gerechtelijk onderzoek mag kennisnemen van de volledige identiteit van de ambtenaar van de

¹ BS 21.09.1977.

² Bijvoorbeeld de bescherming van het persoonlijk adres (art. 75ter Sv).

Administratie Opsporing aan wie een code is toegekend. De volledige identiteit van de ambtenaar die onder een beschermingscode valt, wordt dus niet stelselmatig meegedeeld aan de procureur des Konings of de onderzoeksrechter (maar alleen op verzoek van een van hen *“wanneer zulks nodig blijkt”*).

8. In de processen-verbaal die worden opgesteld door de diensten van politie, douane of opsporing mogen geen gegevens worden vermeld die de anonimiteit van de onder code interveniërende ambtenaren van de Administratie Opsporing in gevaar kunnen brengen.
9. Wanneer zij als getuigen worden gehoord, vermelden de betrokken ambtenaren uitsluitend hun functie en de code die hun is toegekend.
10. Wanneer de betrokken ambtenaar door het Openbaar Ministerie als verdachte wordt aangemerkt, mag zijn identiteit kenbaar worden gemaakt. Evenzo wordt, na een beslissing tot verwijzing, inhechtenisneming of opschorting van de uitspraak door een onderzoeksrechter, de identiteit van de betrokken ambtenaar op verzoek van het Openbaar Ministerie vermeld in een afzonderlijke ordonnantie of afzonderlijk arrest.
11. Het openbaar maken van de identiteit en het ongeoorloofd raadplegen van het register worden bestraft met een gevangenisstraf en een boete.
12. De Autoriteit stelt vast dat het voorstel grotendeels is gebaseerd op artikel 8 van de wet van 25 december 2016³, tot wijziging van artikel [112quinqüies](#) van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Deze wijziging vond echter plaats tegen de achtergrond van een bijzonder kritieke situatie voor de leden van de politiediensten die belast zijn met het onderzoek naar georganiseerde misdaad en terrorisme, als gevolg van de drastische bezuinigingen op de begroting van de federale politie vanaf 2013 en de aanslagen die België in maart 2016 troffen⁴. Ter vergelijking: in een meer *“normale”* periode werd artikel [41](#) van de wet op het politieambt (WPA) gewijzigd *“met het oog op het waarborgen van de identificatie van de politieambtenaren en politieagenten en de betere bescherming van hun persoonlijke levenssfeer”* door artikel [2](#) van de wet van 4 april 2014, na een onderzoeksrapport van het Comité P en een grondige parlementaire behandeling die liep van april 2012 tot april 2014, en talrijke hoorzittingen⁵.

³ Wet tot wijziging van de rechtspositie van de gedetineerden en van het toezicht op de gevangenen en houdende diverse bepalingen inzake justitie (BS 30.12.2016).

⁴ Dit verklaart waarom deze bepaling is opgenomen in het wetsontwerp dat bekendstaat als *“potpourri IV”*, dat in 5 maanden tijd werd aangenomen, waarbij men – op dit punt – genoegen nam met de verklaring van de toenmalige minister van Justitie in de Commissie Binnenlandse Zaken van de Kamer: *“Er is bij de politiediensten een zeer grote vraag naar anonimiteit. Daar moet aan voldaan worden.”*

⁵ Zie Parl. Stuk Senaat, [5-1580](#) en Parl. St. Kamer 53-2871.

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

II.1. Afweging tegen andere grondrechten

13. Wat de beginselen betreft, staat de Autoriteit over het algemeen **zeer positief tegenover een zo strikt mogelijke toepassing van het beginsel van minimale gegevensverwerking en dus tegenover de anonimisering en pseudonimisering van gegevens over elke burger.**

14. De wetgever heeft echter onlangs een nieuw lid toegevoegd aan artikel 4 van de WOG⁶: *"In toepassing van deze wet wordt rekening gehouden met een leidend beginsel van de Verordening 2016/679 dat bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens ten dienste moet staan van de mens en dat het recht op bescherming van persoonsgegevens, dat geen absolute gelding heeft, moet worden beschouwd in relatie tot de functie ervan in de samenleving en conform het evenredigheidsbeginsel tegen andere grondrechten moet worden afgewogen"*⁷. Bijgevolg kan de Autoriteit de gevolgen van het ontwerp voor de gegevensbescherming van de betrokken ambtenaren niet beoordelen zonder de aanvrager er vooraf op te hebben gewezen dat **moet worden aangetoond dat deze maatregel**, die tot doel heeft het recht op veiligheid van de ambtenaren te versterken, wel degelijk **verenigbaar is met de andere grondrechten en met name met het recht op een doeltreffende rechtsbescherming** (en dus de strijd tegen de straffeloosheid van ambtenaren die onder een pseudoniem optreden en handelingen verrichten die als onmenselijk en vernederend kunnen worden beschouwd) zoals **vereist door de rechtspraak van het EHRM**⁸.

15. Om aan deze vereisten te voldoen, moet de noodzaak voor de ambtenaren van de Administratie Opsporing objectief worden aangetoond (noodzaak van de maatregel), moet het effect op het risico op straffeloosheid en de doeltreffendheid op het gebied van veiligheid van de wijziging van artikel [112quinqüies](#) van het Sv wordt onderzocht, moet de maatregel voorzien zijn van waarborgen tegen mogelijk misbruik (risico op corruptie, risico op onmogelijkheid tot identificatie, risico op toename van

⁶ Ingevoegd door artikel [2](#) van de wet van 25 december 2023 (BS 1.03.2024).

⁷ Parl. St., Kamer, 2021-2022, DOC 55-2793/001, blz. 98.

⁸ Zie in dit verband de opmerking van de heer Ben Weyts, die [terecht] aanmaant tot *"een voorzichtige benadering van de problematiek. Het gaat in deze immers om grondrechten, met enerzijds het recht op veiligheid voor de agent en zijn persoonlijke omgeving, en anderzijds het recht op veiligheid en fysieke integriteit voor de burger."* Verslag Com. BZ, Parl. St. Kamer, 53-2871/004, 20 maart 2014, blz. 6 (<https://www.lachambre.be/FLWB/pdf/53/2871/53K2871004.pdf>); In zijn arrest in de zaak [Hristovi](#) van 11 oktober 2011, waarin Bulgarije werd veroordeeld wegens inbreuk op artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

gevallen van diefstal met list, enz.) en moet het uitzonderlijke karakter van de toepassing van de maatregel duidelijk worden benadrukt.

16. De Autoriteit gaat hieronder na of dit inderdaad het geval is.

II.2. Noodzaak en evenredigheid van de maatregel

17. Wat de noodzaak van de maatregel betreft, staat in de memorie van toelichting: *"Echter, deze automatische en gedeeltelijke bescherming is ontoereikend tegenover criminele organisaties die via intimidatie, bedreiging of geweld de onderzoeker viseren. De realiteit wijst uit dat deze organisaties vrij eenvoudig en op diverse manieren de werkelijke woonplaats van een onderzoeker kunnen achterhalen."*
18. De Autoriteit trekt het recht op veiligheid van deze onderzoekers geenszins in twijfel. Zij is echter van mening dat deze bewering geen toereikend bewijs vormt voor het noodzakelijke en evenredige karakter van de voorgestelde maatregel.
19. Daarentegen blijkt uit een onderzoek van het Comité P naar geweld gepleegd tegen leden van de Brusselse politiediensten of door hen ondergaan⁹: *"In dienst stelt de overgrote meerderheid zich niet onveilig te voelen (...). Buiten de dienst, daarentegen, bedraagt het aandeel personeelsleden die geen tekens dragen aan de hand waarvan ze als politieambtenaar geïdentificeerd zouden kunnen worden bijna 40%."*¹⁰ De situatie van de ambtenaren van de Administratie Opsporing moet daarom worden onderzocht. Als er geen onderzoek bestaat dat vergelijkbaar is met dat van het Comité P en er geen bereidheid is om een dergelijk onderzoek te laten uitvoeren, zou kunnen worden overwogen om hoorzittingen te houden met vakbondsvertegenwoordigers van de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen.
20. Ook kan het, tien jaar na de wijziging van artikel [112quinquies](#) van het Sv, niet worden aanvaard dat deze bepaling wordt overgenomen zonder in het commentaar bij het betreffende artikel een empirische **evaluatie** op te nemen van het effect van deze wijziging op de veiligheid van de ambtenaren, de mogelijkheid om de ambtenaren te identificeren, enz., en dus van het voldoen van de betreffende bepaling aan het noodzakelijkheids criterium en het principe van evenredigheid.

⁹ [Dossier n° 148061/2010](#).

¹⁰ Ibidem, punt 78, blz. 19.

21. Het ontwerp kan bijgevolg in zijn huidige vorm geen geldige grondslag vormen voor de verwerking van persoonsgegevens (zelfs niet wanneer het gaat om het pseudonimiseren van identificatiegegevens) en moet in de memorie van toelichting van het ontwerp zo objectief mogelijk¹¹ worden aangetoond dat de maatregel noodzakelijk en doeltreffend is.
22. In dezelfde geest is de Autoriteit van mening dat het ontwerp zou moeten voorzien in het opstellen van een periodiek evaluatierapport over de maatregel. Het **opstellen van statistieken en de publicatie daarvan in geanonimiseerde vorm is immers een goede manier om aan te tonen dat een maatregel noodzakelijk en evenredig is**, of juist dat deze nutteloos is (en dus noch noodzakelijk, noch a fortiori evenredig), gelet op de beoogde doeleinden (in dit geval het recht op veiligheid van de ambtenaren van de Administratie Opsporing).

II.3. Waarborgen

23. De Autoriteit neemt akte van het feit dat het ontwerp uit veiligheidsoverwegingen het systematisch meedelen van de identiteit van de ambtenaren aan de magistraten wil uitsluiten. De Autoriteit is echter van mening dat over deze kwestie het advies van het Openbaar Ministerie en de onderzoeksmagistraten moet worden ingewonnen en dat moet worden gemotiveerd waarom niet is overwogen om **elke nieuwe goedkeuring voor een interventie onder code (zonder identificatie van de betrokken ambtenaar) systematisch aan een magistraat te melden**. Op die manier zou het ook mogelijk zijn om effectief toezicht in te stellen op de naleving van het uitzonderlijke karakter van de maatregel.
24. De Autoriteit is bovendien van mening dat moet worden verduidelijkt of het ontwerp van toepassing kan zijn op douaneambtenaren die de **hoedanigheid hebben van officier van de gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings en van de arbeidsauditeur**, en, in voorkomend geval, in hoeverre het niet bekendmaken van de identiteit van deze ambtenaren aan de procureur een doeltreffende maatregel zou zijn.
25. In de toelichting bij artikel 3 van het ontwerp wordt verduidelijkt dat anonimiteit inhoudt dat de volledige identiteit van de ambtenaren geheim wordt gehouden, *"onder meer door middel van visuele en auditieve bescherming"*. De Autoriteit is van mening dat uit deze formulering niet duidelijk blijkt of de betrokken ambtenaren rechtstreeks in contact kunnen komen met verdachten en, in voorkomend geval, welke concrete gevolgen het ontwerp zal hebben voor hun verplichting om een **legitimatiekaart** te tonen of een *"naambadge"* op hun uniform te dragen. Dit punt moet verduidelijkt worden.

¹¹ Voor alle zekerheid herinnert de Autoriteit eraan dat, zoals uiteengezet in haar advies 97/2023 (punten 86 e.v.), zelfs een beknopte beschrijving van een zaak als zodanig niet kan worden beschouwd als een toereikend bewijs van het noodzakelijke en evenredige karakter van een inbreuk.

26. Indien de code door de betrokken ambtenaren zou moeten worden gedragen en zij (*"anoniem"*) in contact kunnen komen met personen (en/of verdachten), wijst de Autoriteit erop dat er bijzondere aandacht moet worden besteed aan het behoud van het **vertrouwen van de burgers** in ambtsdragers. Vertegenwoordigers van de politievakbonden die ter gelegenheid van de goedkeuring van de wet tot wijziging van de LFP (hierboven genoemd) werden gehoord, wezen er namelijk met name op dat het doel van artikel 41 van de WPA niet alleen was om te waarborgen dat politieambtenaren herkenbaar zijn voor de personen tegen wie zij optreden, maar ook om *"te vermijden dat criminelen zich al te makkelijk kunnen voordoen als leden van een politiedienst om politionele bevoegdheden te gaan uitoefenen met malafide intenties"*¹². Zowel de politie als het parket waarschuwen echter regelmatig voor diefstallen met list, gepleegd door personen die zich voordoen als politieagenten of zelfs douaneambtenaren. Het ontwerp moet er dan ook voor **zorgen dat de betrokken ambtenaren zich op geloofwaardige wijze kunnen legitimeren**, om te voorkomen dat het vertrouwen van het publiek wordt geschaad en dat de betrokkenen te maken krijgen met mensen die zich onwillig opstellen omdat zij twijfelen aan de identiteit van hun gesprekspartner.
27. Bovendien moet, nog steeds in de veronderstelling dat deze code zou worden gedragen, ervoor worden gezorgd dat het **nummer duidelijk, kort en herkenbaar is**. De lengte of de complexiteit ervan mogen er niet toe leiden dat het identificeren van een ambtenaar die een inbreuk zou hebben gepleegd, onevenredig moeilijk wordt. Bovendien mag **de wijziging van de beveiligingscode** bij elk nieuw onderzoek (als gevolg van een volkomen begrijpelijke bezorgdheid over het risico van heridentificatie) er evenmin toe leiden dat het onmogelijk wordt om verdachte handelingen aan het licht te brengen of het herhaaldelijk voorkomen van dergelijk gedrag aan te tonen. In dit verband is de toelichting bij artikel 3 van het ontwerp *"Deze toekenning veronderstelt de handhaving van de nodige garanties voor de vrijwaring van de rechten van de procesvoerende partijen en van de mogelijkheid tot vervolging indien een personeelslid een fout of inbreuk zou hebben begaan"*, zeer ontoereikend en moet zij daarom in het ontwerp nader worden uitgewerkt.

II.4. Essentiële elementen met betrekking tot verwerkingen van persoonsgegevens

28. Wat de verwerkingen van persoonsgegevens zelf betreft, interpreteert de Autoriteit artikel 5 van het ontwerp als een aanwijzing van de Administrateur van de Administratie Opsporing van de AAD&A als **verwerkingsverantwoordelijke**. De Autoriteit neemt hiervan kennis en is verheugd over het feit dat artikel 2 van de wet van 3 augustus 2012 *houdende bepalingen betreffende de verwerking van*

¹² Zie uiteenzetting van de nationaal voorzitter van de NSPV, Verslag Com. BZ, Parl. St. Senaat, 28 mei 2013, 5-1580, zitting 2012-2013, blz. 20

(<https://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=83889934>).

persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten niet wordt ingeroepen om de FOD Financiën aan te wijzen als verwerkingsverantwoordelijke.

29. De Autoriteit is van mening dat de **doeleinden** met betrekking tot de veiligheid van de betrokken ambtenaren voldoende expliciet en zonder enige twijfel gerechtvaardigd zijn.
30. Bovendien zijn de **ontvangers** van deze gegevens en de doeleinden van deze mededeling een schoolvoorbeeld van het naleven van het beginsel van minimale gegevensverwerking. De Autoriteit moedigt de aanvrager aan ervoor te zorgen dat de gegevens van alle belastingplichtigen door de diensten van de FOD Financiën, waarvoor de aanvrager verantwoordelijk is, met dezelfde terughoudendheid worden verwerkt.
31. De Autoriteit verzoekt de aanvrager te zorgen voor het **loggen** van de toegangen tot het register en voor een **maximale bewaartermijn** van de gegevens waarmee de identiteit van de betrokken ambtenaar kan worden gekoppeld aan het hem toegekende nummer. De Autoriteit twijfelt er niet aan dat de voorziene termijn zeer redelijk zal zijn, maar herinnert eraan dat deze moet worden gemotiveerd met het oog op het waarborgen van een doeltreffend rechtsmiddel voor eventuele slachtoffers van inbreuken die door deze ambtenaren zijn begaan.

OM DEZE REDENEN,

De Autoriteit

is de volgende mening toegedaan:

1. De noodzaak en de doeltreffendheid van de maatregel moeten worden aangetoond (**punten 18 tot en met 21**);
2. Er moet een evaluatie worden uitgevoerd van de doeltreffendheid van de wijziging van artikel [112quinquies](#) van het Sv (**punt 20**);
3. Er moet worden voorzien in het opstellen van een periodiek evaluatierapport over de maatregel (**punt 22**);
4. Het parket en de onderzoeksmagistraten zouden om advies moeten worden gevraagd (**punt 23**);
5. Overwogen moet worden om elke nieuwe goedkeuring voor een interventie onder code systematisch aan een magistraat te melden (**punt 23**);
6. Er moet worden verduidelijkt of het ontwerp van toepassing kan zijn op douaneambtenaren die de hoedanigheid hebben van officier van de gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings en van de arbeidsauditeur (**punt 24**);

7. De gevolgen van het ontwerp voor de verplichting om een legitimatiekaart te laten zien, moeten worden verduidelijkt (**punten 25-26**);
8. Er moeten maatregelen worden getroffen om het risico op straffeloosheid van de betrokken ambtenaren tot een minimum te beperken (**punt 27**);
9. Het loggen van de toegang tot het register moet verplicht worden gesteld (**punt 31**);
10. Er moet een maximale bewaartermijn voor de gegevens worden vastgesteld (**punt 31**).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Alexandra Jaspar, directeur