



Advies nr. 187/2019 van 29 november 2019

Betreft: advies m.b.t. een ontwerp van koninklijk besluit *tot uitvoering van artikel 17, § 3, van de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie en modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank (CO-A-2019-188)*

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

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

Gelet op de 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 het verzoek om advies van de heer Koen Geens, Vice-Eersteminister en minister van Justitie belast met de Regie der Gebouwen, ontvangen op 15/10/2019;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit;

Brengt op 29 november 2019 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. Artikel 15 van de wet van 5 mei 2019 *houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie en modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank*, creëert een geïnformateerde gegevensbank "Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier". Artikel 17 van deze wet somt de gegevenscategorieën op die in deze gegevensbank worden opgenomen en voorziet dat de Koning de categorieën nader preciseert.
2. Het is in deze context dat het ontwerp van koninklijk besluit *tot uitvoering van artikel 17, § 3, van de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie en modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank*, hierna het ontwerp, voor advies wordt voorgelegd. Dit ontwerp identificeert de gegevens die de gegevenscategorieën vermeld in artikel 17 van de wet van 5 mei 2019 bevatten.
3. Volledigheidshalve vestigt de Autoriteit de aandacht op haar advies nr. 120/2018 m.b.t. het *voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake informatisering van justitie en modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken* dat zij op 7 november 2018 uitbracht¹ (dit voorontwerp resulteerde uiteindelijk in de wet van 5 mei 2019). Daarin liet de Autoriteit zich negatief uit over het voorgenomen initiatief "Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier". De Autoriteit oordeelde dat het doeleinde "raadselachtig" was en dat deze nieuwe gegevensbank een dubbel gebruik uitmaakte met de gegevensbanken Sidis Suite en Voorwaardenregister. De Autoriteit adviseerde dan ook om te werken met deze 2 databanken en geen nieuwe derde gegevensbank te creëren.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a. Rechtsgrond

4. Elke verwerking van persoonsgegevens moet steunen op een rechtsgrond in de zin van artikel 6 AVG. De Autoriteit stelt vast dat de verwerking waartoe het ontwerp aanleiding geeft, gestoeld is op artikel 6.1.c), AVG, namelijk de wettelijke verplichting voor de instanties en personen die betrokken zijn bij de opvolging van de uitvoering van gerechtelijke beslissingen houdende straffen en maatregelen van gerechtelijke overheden in strafzaken persoonsgegevens in het "Geïntegreerd

¹ Dit advies is raadpleegbaar via volgende link: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/node/21867>.

Elektronisch Justitieel Opvolgdossier” te vermelden (artikelen 15, 18 en 20 van de wet van 5 mei 2019).

5. Er worden ook persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten (artikel 10 AVG) verwerkt. Dergelijke verwerking is toegestaan wanneer die wordt verricht onder toezicht van een overheid, *in casu* de FOD Justitie, die daartoe over een rechtsgrond beschikt (zie punt 4 en artikel 17 van de wet van 5 mei 2019). De verwerking van deze persoonsgegevens vereist dat wordt voorzien in passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene (zie artikel 10, § 2, WVG).

6. De verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke verplichting² en/of voor de uitoefening van een opdracht van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag die aan verwerkingsverantwoordelijke is toevertrouwd³, moet overeenkomstig artikel 6.3. van de AVG, gelezen in het licht van overweging 41⁴ van de AVG, worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn. Bovendien is het volgens artikel 22 *Grondwet* noodzakelijk dat de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm (wet, decreet of ordonnantie) worden vastgesteld.

7. De verwerking van persoonsgegevens waartoe het ontwerp aanleiding geeft, is gestoeld op artikel 6.1.c) AVG en heeft een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen tot gevolg. De Autoriteit stelt namelijk vast dat het een grootschalige verwerking betreft waarbij persoonsgegevens artikel 10 AVG worden verwerkt. Daarenboven geschiedt de verwerking van persoonsgegevens met het oog op controledoeleinden en zullen er gegevens afkomstig uit verschillende bronnen worden gekoppeld.

8. Dergelijke belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen heeft tot gevolg dat de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in een wet in de formele zin, moeten worden vermeld. Deze essentiële elementen zijn: (het)(de) precieze doeleinde(n)⁵, de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n), het soort gegevens die noodzakelijk zijn voor de

² Art. 6.1.c) van de AVG.

³ Art. 6.1.e) van de AVG.

⁴ "41. Wanneer in deze verordening naar een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel wordt verwezen, vereist dit niet noodzakelijkerwijs dat een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is, onverminderd de vereisten overeenkomstig de grondwettelijke orde van de lidstaat in kwestie. Deze rechtsgrond of wetgevingsmaatregel moet evenwel duidelijk en nauwkeurig zijn, en de toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is, zoals vereist door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie („Hof van Justitie”) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”.

⁵ Zie ook artikel 6.3 AVG.

verwezenlijking van (dit) (deze) doeleinde(n), de bewaartermijn van de gegevens⁶, de categorieën betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld⁷ en de omstandigheden waarin ze zullen worden meegedeeld, de beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

9. Artikel 22 van de *Grondwet* verbiedt de wetgever om af te zien van de mogelijkheid om zelf te bepalen welke inmengingen het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kunnen beknotten. In deze context is een delegatie aan de Koning "*niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover deze delegatie voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd*"⁸. Dit ontwerp is gebaseerd op de delegatie verleend aan de Koning door artikel 17, § 3, van de wet van 5 mei 2019.

10. Hierna gaat de Autoriteit na in hoeverre de punten 8 en 9 in acht worden genomen.

b. Doeleinde

11. De formulering van het doeleinde van het "Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier" in artikel 15 van de wet van 5 mei 2019:

"(...) waarin de gegevens verwerkt worden die nodig zijn voor de adequate opvolging op dossierniveau van de uitvoeringsfase van gerechtelijke beslissingen houdende straffen en maatregelen van gerechtelijke overheden in strafzaken".

is quasi dezelfde als deze vermeld in artikel 16 van het voorontwerp van deze wet:

"(...) voor de adequate uitoefening van de wettelijke opdrachten van de bevoegde overheden, organen en diensten in het kader van de uitvoering van beslissingen van gerechtelijke overheden in strafzaken houdende straffen en maatregelen".

⁶ Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat "de wetgever (...) de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen", Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B. 23.

⁷ Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v.

⁸ Zie eveneens Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2010 van 18 maart 2010, punt B.16.1 ; Arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013, punt B.8.1 ; Arrest 4482015 van 23 april 2015, punt B.36.2; Arrest nr. 107/2015 van 16 juli 2015, punt B.7; Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017, punt B.6.4 ; Arrest nr. 29/2010 van 15 maart 2018, punt B.13.1, Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.; Advies van de Raad van State nr. 63.202/2 van 26 april 2018, punt 2.2.

12. De Autoriteit stelt vast dat het doeleinde zoals geformuleerd in artikel 15 van de wet van 5 mei 2019 nog even "raadselachtig" is als datgene vermeld in artikel 16 van het voorontwerp van deze wet. Deze formulering weerspiegelt op geen enkele wijze het dubbel opzet van deze gegevensbank zoals op blz. 6 en 7 van de memorie van toelichting wordt uiteengezet⁹. Bijgevolg kan er geen sprake zijn van een welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doeleinde in de zin van artikel 5.1, b) AVG. Waartoe zullen de gegevens concreet worden gebruikt?

c. Proportionaliteit

13. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking'). Gelet op het feit dat het doeleinde inzake niet welbepaald is (zie punt 12), is de Autoriteit in de onmogelijkheid om een proportionaliteitstoets te verrichten. Dit neemt niet weg dat de Autoriteit los daarvan een aantal bedenkingen heeft m.b.t. de gegevens die in het ontwerp worden opgesomd.

14. Artikel 17, § 1, van de wet van 5 mei 2019 maakt m.b.t. de personen die het voorwerp uitmaken van een gerechtelijke beslissing gewag van 2 gegevenscategorieën, namelijk de identificatiegegevens en de gerechtelijke en andere gegevens. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp preciseren welke gegevens beide categorieën bevatten.

15. Artikel 2 van het ontwerp somt 9 identificatiegegevens op. Als het men een natuurlijk persoon wenst te identificeren, dan is de Autoriteit van oordeel dat de gegevens vermeld artikel 2, 1^o tot en met 5^o, van het ontwerp volstaan. De gegevens vermeld in het 6^o tot en met 8^o (burgerlijke staat, gesproken taal, administratieve taal, adres van inschrijving in het bevolkingsregister en andere relevante contactgegevens) zijn daarvoor niet nodig. Dit zijn gegevens die met het oog op andere zaken nuttig kunnen zijn, maar niet voor de identificatie.

16. Artikel 2, 9^o van het ontwerp tot slot maakt gewag van biometrische identificatiegegevens (foto van het aangezicht, botscan). Het betreft dus biometrische gegevens zoals gedefinieerd in artikel 4.14) AVG. Biometrische gegevens worden als een bijzondere categorie van persoonsgegevens gekwalificeerd waarvan de verwerking in beginsel verboden is (artikel 9.1 AVG). De Autoriteit stelt vast dat de wet van 5 mei 2019 m.b.t. het "Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier" geen melding maakt van de verwerking van bijzondere categorieën gegevens in de zin van artikel 9 AVG. Bijgevolg bevat de delegatie aan de Koning niet de mogelijkheid om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in te voeren.

⁹ Kamer, DOC 54-3549/001, blz. 6-7.

17. Artikel 3 van het ontwerp vult de gegevenscategorie "gerechtelijke gegevens en andere gegevens" in. Het betreft in de eerste plaats afschriften van de stukken uit het gerechtelijk dossier van de procedure die heeft geleid tot de desbetreffende strafrechtelijke beslissing. Betreft het een afschrift van alle stukken uit het gerechtelijk dossier? Indien niet, over welke stukken gaat het dan? Als het de bedoeling is om strafrechtelijke beslissingen uit te voeren en op te volgen, waarom heeft men dan stukken uit het gerechtelijk dossier nodig? De pertinentie (artikel 5.1.c) AVG) blijkt nergens uit. De Autoriteit stelt daarenboven vast dat men documenten gaat dupliceren die elders beschikbaar zijn, wat in de mate van het mogelijke moet worden vermeden. Daarom moet ernaar gestreefd worden, in de mate van het mogelijke en in de mate dat het werkelijk nodig is om over sommige documenten uit het strafdossier te beschikken, dat deze daar worden geraadpleegd in plaats van ze te dupliceren¹⁰.

18. Daarnaast omvatten "gerechtelijke gegevens en andere gegevens" ook "*familiale gegevens en gegevens die betrekking hebben op de personen die het onthaalmilieu vormen van de betrokkene*" (artikel 3, 3°, van het ontwerp). Dit is een erg vage en ruime omschrijving waaruit niet kan worden afgeleid welke persoonsgegevens op basis daarvan zullen worden ingezameld, wat niet verzoenbaar is met artikel 5.1.c) AVG.

19. Er zal ook een uittreksel van het strafregister worden opgenomen (artikel 3, 4°, van het ontwerp). Als er al behoefte is om n.a.v. de uitvoering van een strafrechtelijke beslissing te beschikken over informatie die het strafregister bevat, dan geniet het de voorkeur dat daartoe de authentieke bron wordt geraadpleegd, namelijk het Centraal Strafregister. Informatie die in een authentieke bron beschikbaar is moet daar worden geraadpleegd en niet onnodig worden gedupliceerd¹¹.

20. Artikel 17, § 2, van de wet van 5 mei 2019 maakt m.b.t. de slachtoffers die betrokken partij zijn bij de uitvoering van gerechtelijke beslissingen gewag van 2 gegevenscategorieën, namelijk "de identificatiegegevens en contactgegevens" enerzijds en "de voor de uitvoering van de in artikel 15 bedoelde opdrachten relevante gegevens" anderzijds. Artikel 4 van het ontwerp preciseert de inhoud van deze categorieën.

21. De gegevenscategorie "de voor de uitvoering van de in artikel 15 (van de wet van 5 mei 2019) bedoelde opdrachten relevante gegevens" wordt in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp als volgt gepreciseerd: "*(...) worden de gegevens begrepen die zijn opgenomen in de slachtofferverklaring en/of slachtofferfiche, informatie, documenten en processen-verbaal aangaande het slachtoffer*".

¹⁰ Zie de aanbeveling uit eigen beweging van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nr. 09/2012 van 23 mei 2012 *in verband met authentieke gegevensbronnen in de overheidssector*, te raadplegen via: https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_09_2012.pdf.

¹¹ Zie de aanbeveling uit eigen beweging van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nr. 09/2012 van 23 mei 2012 *in verband met authentieke gegevensbronnen in de overheidssector*, te raadplegen via: https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_09_2012.pdf.

De slachtofferverklaring en de slachtofferfiche zijn documenten die reglementair zijn omkaderd, namelijk door artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 januari 2007 *tot uitvoering van artikel 2, 6°, van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten*. Duidelijkheidshalve wordt dan ook best deze precisering toegevoegd: *"de slachtofferverklaring en/of slachtofferfiche zoals bedoeld in artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 januari 2017 ..."*.

22. De omschrijving "informatie, documenten aangaande het slachtoffer" is een erg vage en ruime omschrijving waaruit niet kan worden afgeleid welke persoonsgegevens op basis daarvan zullen worden ingezameld en voldoet dus niet aan de vereisten van artikel 5.1.c) AVG.

23. Tot slot worden ook processen-verbaal in verband met het slachtoffer opgenomen. Die processen-verbaal bevinden zich in het strafdossier. De Autoriteit verwijst in dit verband naar haar opmerking in punt 17.

d. Betrokkenen

24. Uit artikel 17 van de wet van 5 mei 2019 kunnen de betrokkenen worden afgeleid. Het betreft de personen die het voorwerp uitmaken van een gerechtelijke beslissing houdende straffen en maatregelen van gerechtelijke overheden in strafzaken en de slachtoffers die betrokken zijn bij de uitvoering van die beslissingen. Daarnaast worden ook gegevens verwerkt van de personen die instaan voor de begeleiding, het toezicht en de bijstand van de personen die werden bestraft (artikel 3, 5°, van het ontwerp). De Autoriteit neemt hiervan akte.

25. Volledigheidshalve vestigt de Autoriteit er de aandacht op dat met het oog op het verlenen van lees- en/of schrijfrechten ook persoonsgegevens worden verwerkt van personeelsleden, namelijk personeelsleden van de FOD Justitie (artikel 18 van de wet van 5 mei 2019) en van de instanties vermeld in de artikelen 19 en 20 van de wet van 5 mei 2019. Ze kunnen worden bestempeld "beroepshalve betrokkenen".

e. Bewaartermijn

26. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Artikelen 21 en 23 van de wet van 5 mei 2019 regelen de bewaartermijnen.

27. De gegevenscategorieën vermeld in artikel 17 van de wet van 5 mei 2019 die door dit ontwerp nader worden ingevuld, zijn beschikbaar en raadpleegbaar tot 10 jaar na de laatste verwerking ervan. Daarna worden zij gearchiveerd tot aan het overlijden van de betrokkene of tot hij de leeftijd van 90 jaar heeft bereikt. In die periode worden deze gegevens echter terug beschikbaar en raadpleegbaar wanneer de persoon opnieuw het voorwerp uitmaakt van een strafrechtelijke beslissing die ten uitvoer wordt gelegd of mits beslissing van de FOD Justitie (artikel 21 van de wet van 5 mei 2019).

28. De Autoriteit stelt vast dat het "reactiveren" van een gearchiveerd dossier tot gevolg heeft dat er toegang wordt verleend tot gegevens die niet langer correct zijn. Het is nu eenmaal eigen aan een gearchiveerd dossier dat de informatie niet geactualiseerd wordt. Daarenboven bevat het "gereactiveerd" dossier persoonsgegevens die met het oog op de tenuitvoerlegging van een nieuwe strafrechtelijke beslissing niet terzake dienend zijn. Ter illustratie: persoon X wordt wegens het toebrengen van slagen en verwondingen veroordeeld. De gegevens van zijn slachtoffer Y worden in het "Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier" opgenomen. Zeven jaar later wordt persoon X veroordeeld voor een diefstal met braak. Het slachtoffer is persoon Z. Wat is de relevantie voor de uitvoering van deze laatste veroordeling om te weten wie het slachtoffer van de eerste veroordeling was? De stukken uit het eerste strafdossier die in het "Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier" zitten, zijn evenmin relevant voor de uitvoering van de tweede veroordeling. Dit artikel respecteert de vereiste van artikel 5.1.e) AVG niet. Los hiervan kan ook bij analogie verwezen worden naar de opmerking in punt 13.

29. Tot slot bepaalt artikel 21 van de wet van 5 mei 2019 ook dat de FOD Justitie een gearchiveerd dossier opnieuw beschikbaar en raadpleegbaar kan maken. Als de opvolging van een strafrechtelijke beslissing is afgerond en er wordt geen nieuwe veroordeling uitgesproken, zijn niet direct redenen om dit dossier terug te activeren als men kijkt naar het doeleinde zoals dat op onduidelijke wijze in de wet van 5 mei 2019 is geformuleerd.

30. Artikel 23 van de wet van 5 mei 2019 regelt de bewaartermijn van de loggings: minimaal 10 jaar, maximaal 30 jaar. De Autoriteit neemt hiervan akte.

f. Verwerkingsverantwoordelijke(n)

31. Artikel 16 van de wet van 5 mei 2019 identificeert de FOD Justitie als verwerkingsverantwoordelijke van de gegevensbank "Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier". De Autoriteit neemt hiervan akte.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat:

- het ontbreken van een welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doeleinde van het "Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier" in de wet van 5 mei 2019 (punten 11 en 12) maakt een proportionaliteitstoets onmogelijk (punten 13 en 28);
- hoe dan ook de invulling van de gegevenscategorieën door het ontwerp grondig moet worden herbekeken (punten 14 tot 22);
- de bewaartermijn zoals omschreven in artikel 23 van de wet van 5 mei 2019 respecteert, voor wat het "Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier" betreft, de vereisten van artikel 5.1.e) AVG niet (punten 27 en 28).

(get.) Alexandra Jaspar

Directeur van het Kenniscentrum