

Aan de heer Bob Van den Broeck
Administrateur-generaal
Agentschap Justitie en Handhaving

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de
verwerking van persoonsgegevens**
Autonome dienst met rechtspersoonlijkheid

Koning Albert II-laan 15 bus 149
1210 Brussel
<https://www.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie>

PER MAIL

uw bericht van
26 maart 2025

uw kenmerk

ons kenmerk

bijlagen
/

vragen naar / e-mail
Anne Teughels
contact@toezichtcommissie.be

telefoonnummer
02 553 20 85

datum

Betreft: Vraag bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit inzake digitalisering handhaving

Geachte heer,

Naar aanleiding van een voorgenomen wijziging van het Vlaams Handhavingsplatform - besluit (Besluit van de Vlaamse Regering over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving) rijst de vraag of de GBA dan wel de VTC om advies moet worden gevraagd.

De Vlaamse Toezichtcommissie heeft uw vraag besproken op de zitting van 1 april 2025.

De Europese Unie heeft het persoonsgegevensrecht vorm gegeven in twee basisteksten, namelijk 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) en 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. De richtlijn moet gezien worden als een **lex specialis** ten opzichte van de AVG, maar ook als een **uitzonderingsregeling** ten opzichte van de AVG waardoor het regime dat ze instelt restrictief dient te worden opgevat ten opzichte van de algemene regeling die in de AVG is terug te vinden¹. In dit verband stelt overweging 11 het volgende (onderlijning VTC):

“Derhalve is het aangewezen dat die gebieden worden behandeld in een richtlijn waarin specifieke regels worden vastgesteld 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 of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid, daarbij rekening houdend met de specifieke aard van die

¹ Zie in die zin ook MvT bij wat de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens is geworden, Parl.St. Kamer 2017-2018, nr. 543126/001, p. 67

activiteiten. Die bevoegde autoriteiten kunnen niet alleen overheidsinstanties zoals de rechterlijke autoriteiten, de politie of andere rechtshandavingsautoriteiten omvatten, maar ook ieder ander orgaan dat of iedere andere entiteit die krachtens het lidstatelijke recht is gemachtigd openbaar gezag en openbare bevoegdheden uit te oefenen voor de doeleinden van deze richtlijn. Wanneer dat orgaan of die entiteit persoonsgegevens verwerkt voor andere doeleinden dan die van deze richtlijn, is Verordening (EU) 2016/679 van toepassing. Verordening (EU) 2016/679 is dan ook van toepassing in gevallen waarin een orgaan of entiteit persoonsgegevens verzamelt voor andere doeleinden en die persoonsgegevens verder verwerkt met het oog op nakoming van een wettelijke verplichting waaraan het orgaan of de entiteit is onderworpen. Zo bewaren financiële instellingen met het oog op onderzoek, opsporing of vervolging van strafbare feiten bepaalde persoonsgegevens die door hen worden verwerkt, en verstrekken zij die persoonsgegevens uitsluitend in specifieke gevallen en overeenkomstig het lidstatelijke recht aan de bevoegde nationale autoriteiten. Een orgaan dat of entiteit die namens die autoriteiten persoonsgegevens verwerkt binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn, dient gebonden te zijn door een overeenkomst of een andere rechtshandeling en door de ingevolge deze richtlijn op verwerkers toepasselijke bepalingen, terwijl Verordening (EU) 2016/679 onverminderd van toepassing blijft op de verwerking van persoonsgegevens door de verwerker die buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn valt.”

Twee elementen bepalen de toepassing van de richtlijn, namelijk het doel van de verwerking en dat die uitgaat van een bevoegde autoriteit. Een bevoegde autoriteit definieert de richtlijn als volgt:

“a) iedere overheidsinstantie die bevoegd is voor de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid; of

b) ieder ander orgaan dat of iedere andere entiteit die krachtens het lidstatelijk recht is gemachtigd openbaar gezag en openbare bevoegdheden uit te oefenen met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.”

Aangezien richtlijn 2016/680 door de lidstaten diende te worden omgezet, en hiervoor in principe de federale wetgever bevoegd is gelet op de bevoegdheidsverdelende regel van artikel 22 van de Grondwet ook geldt ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens in de visie van het Grondwettelijk Hof, heeft de federale wetgever ervoor gekozen om de omzetting ervan deels² te realiseren in de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (WVG), meer bepaald in Titel II – *De bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de bevoegde overheden met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid*. De wetgever heeft ervoor gekozen om de term “bevoegde autoriteiten” te vervangen door de term “bevoegde overheden”.

Artikel 27 van de WVG bepaalt dat titel II van toepassing is op de verwerkingen van persoonsgegevens door de bevoegde overheden met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.

Artikel 26, 7° WVG definieert het begrip “bevoegde overheden” als volgt:

a) 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;

b) de gerechtelijke overheden, te verstaan als de gemeenrechtelijke hoven en rechtbanken en het openbaar ministerie;

² Aspecten van de richtlijn zijn ook omgezet in ondermeer de Wet op het Politieambt en het Wetboek van Strafvordering.

c) de Dienst Enquêtes van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten in het kader van zijn gerechtelijke opdrachten zoals bedoeld in artikel 16, 3e lid van de organieke wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse;

d) de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie bedoeld in artikel 2 van de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten;

e) de Algemene administratie van de douane en accijnzen, in het kader van haar opdracht inzake opsporing, vaststelling en vervolging van de misdrijven zoals bepaald in de algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977, en in de wet van 22 april 2003 houdende toekenning van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie aan bepaalde ambtenaren van de administratie der douane en accijnzen;

f) de Passagiersinformatie-eenheid bedoeld in hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens;

g) de Cel voor financiële informatieverwerking bedoeld in artikel 76 van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten;

h) de Dienst Enquêtes van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het kader van zijn gerechtelijke opdrachten zoals bedoeld in artikel 40, derde lid, van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse;

[1 i) de Dienst Vreemdelingenzaken bij de uitoefening van zijn repressieve bevoegdheden krachtens artikel 81 van de wet van 15 december 1980;]1

[2 i) de penitentiaire administratie in de zin van artikel 2, 11°, van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden in het kader van haar wettelijke opdrachten inzake het uitvoeren van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen;

j) de diensten van de Federale Overheidsdienst Justitie in het kader van hun wettelijke taken ter ondersteuning van de gerechtelijke overheden bij het beheer van individuele zaken in het kader van strafprocedures, met inbegrip van de tenuitvoerlegging van de straf;]2

De wetgever heeft hiermee aan het begrip “bevoegde overheid” een **enge invulling** gegeven en dit als volgt verantwoord (onderlijning VTC):

“De vraag van het toepassingsgebied van het ene en het andere wetgevend instrument is op het eerste gezicht niet evident als we het opschrift van de Richtlijn mogen geloven. De elementen van het toepassingsgebied, te weten de samenvoeging van een materieel element en van een persoonlijk element, moeten evenwel nader worden bekeken. Daarbij komt nog het beginsel van de restrictieve interpretatie van de uitzondering die de Richtlijn is ten aanzien van de algemene Verordening, alsmede de geschiedenis van die hervorming, te weten dat de Richtlijn het kaderbesluit van 2008 vervangt, zoals supra gezien.

*Gelet op al die elementen en de veelvuldige besprekingen die ter zake werden gevoerd in de Raad van de Europese Unie kan de Richtlijn enkel worden gericht tot de diensten die uitsluitend en voornamelijk bevoegdheden inzake onderzoek en opsporing van strafbare feiten hebben, te weten traditioneel de politiediensten en de rechterlijke orde die zeer specifieke opdrachten hebben.”*³

De wetgever bevestigt in de MvT uitdrukkelijk dat “andere administratieve overheden, ook indien zij bevoegd zijn tot controle, inspectie of vervolging van bepaalde strafbare feiten, niet als bevoegde overheden in de zin van deze

³ MvT bij wat de wet van 30 juli 2018 geworden is, Parl.St. Kamer 2017-2018, nr. 543126/001, 7.

titel worden beschouwd”⁴ en bijgevolg niet onder het toepassingsgebied van Titel II van de wet vallen en bijgevolg onder de AVG.

Door de zeer korte tijd waarbinnen de Raad van State zijn advies diende te verstrekken en bovendien de slordigheid van de tekst die hem wordt voorgelegd, heeft de Raad “niet over de nodige tijd beschikt en is dus niet in staat geweest de vinger te leggen op alle vormelijke onvolmaaktheden van het voorontwerp, die de bevatelijkheid ervan in het gedrang brengen.” Maar dit betreft evenwel niet enkel de vormelijke aspecten, maar ook in welke mate de wetgever op een correcte manier richtlijn 2016/680 heeft omgezet.

In elk geval heeft **ook de Vlaamse decreetgever** steeds aangenomen dat andere diensten dan diegene vermeld onder bevoegde overheid in titel II van de wet van 30 juli 2018 onder de AVG vallen en dit ook naar aanleiding van meerdere decreten die betrekking hebben de verwerking van persoonsgegevens en niet vallen onder de richtlijn en de omzetting ervan.⁵

Of de argumentatie die de federale wetgever - hierin bijgetreden door de Vlaamse decreetgever - wel tot een correcte omzetting van de richtlijn in het Belgische recht heeft geleid, daarbij kunnen vragen worden gesteld. Dit blijkt des te meer in het arrest van het Hof van Justitie C-470/21 van 30 april 2024.

Zolang evenwel de hiervoor vermelde nationale wetgeving van kracht is, moet deze worden nageleefd. Het gevolg is dat **enkel de diensten vermeld onder het begrip “bevoegde overheid”** naar Belgisch recht op vandaag onder een regime van verwerking van persoonsgegevens valt dat zijn oorsprong vindt in **richtlijn 2016/680** wanneer zij verwerkingen verrichten die specifiek het doeleinde beogen dat door deze richtlijn voor ogen heeft **en dat andere diensten volledig onder het toepassingsgebied van de AVG vallen**. Aangezien de Vlaamse decreetgever de VTC bevoegd heeft gemaakt als toezichthoudende autoriteit in de zin van de AVG voor instanties en dat dit begrip wordt gedefinieerd als “een instantie van de Vlaamse overheid als vermeld in artikel I.3, 1°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, een instantie van een lokale overheid als vermeld in artikel I.3, 5°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, een instelling met een publieke taak als vermeld in artikel I.3, 6°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 of een milieu-instantie als vermeld in artikel I.3, 7°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018”⁶ moet zij beschouwd worden als de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor deze instanties, ongeacht in principe de taakstelling die zij verrichten. Het advies moet dus aan de VTC worden gevraagd.

Hoogachtend,

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2025-09-11 21:10:11 +02:00
Reden: Ik keur dit document goed



Hans Graux

Voorzitter

⁴ MvT bij wat de wet van 30 juli 2018 geworden is, Parl.St. Kamer 2017-2018, nr. 543126/001, 62.

⁵ Zie bv. artikel 5, § 3 van het kaderdecreet van 14 juli 2023 over de handhaving van Vlaamse regelgeving

⁶ Artikel 2, 10° van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.