



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 68/2022 van 22 april 2022

Betreft: Advies m.b.t. een ontwerp van koninklijk besluit *tot vaststelling van de inhoud van het beknopt voorlichtingsrapport en de maatschappelijke enquête bedoeld in de artikelen 8, derde lid, 17, § 1, tweede lid, 33, § 2, 34, § 2, tweede lid, 43, § 2, derde lid, en 95/12, § 2, 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 (CO-A-2022-062)*

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: de Autoriteit), aanwezig de heren Yves-Alexandre de Montjoye en Bart Preneel;

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 Vincent Van Quickenborne, Vice-eersteminister en minister van Justitie en Noordzee, (hierna: de aanvrager) ontvangen op 15/03/2022;

brengt op 22 april 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 15/03/2022 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit *tot vaststelling van de inhoud van het beknopt voorlichtingsrapport en de maatschappelijke enquête bedoeld in de artikelen 8, derde lid, 17, § 1, tweede lid, 33, § 2, 34, § 2, tweede lid, 43, § 2, derde lid, en 95/12, § 2, 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* (hierna: het ontwerp).
2. Het ontwerp, zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt tot de vaststelling van de inhoud van het beknopt voorlichtingsrapport en de maatschappelijke enquête bedoeld in de artikelen 8, derde lid, (penitentiair verlof) 17, §1, tweede lid, (onderbreking van de strafuitvoering) 33, §2, 34, §2, tweede lid, 43, §2, derde lid, (beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling, voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering) en 95/12, §2, (penitentiair verlof toegekend door de strafuitvoeringsrechtbank) 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* (hierna: de wet van 17 mei 2006).
3. Daartoe wordt vooreerst verduidelijkt dat de strafuitvoeringsrechter, de strafuitvoeringsrechtbank, de minister of zijn gemachtigde, het openbaar ministerie of de directeur¹ (hierna worden deze entiteiten globaal aangeduid als: de opdrachtgever), in functie van de informatie die hij noodzakelijk acht, bepaalt of hij de opdracht geeft tot het opstellen van een beknopt voorlichtingsrapport² of het houden van een maatschappelijke enquête³.
4. Artikel 3 preciseert vervolgens welke gegevens opgenomen moeten worden in de vraag om een beknopt voorlichtingsrapport of een maatschappelijke enquête.
5. Ten slotte bepaalt het ontwerp dat de opdracht van de bevoegde dienst van de gemeenschappen in het kader van een beknopt voorlichtingsrapport of een maatschappelijke enquête erin bestaat om informatie te verzamelen om de opdrachtgever te helpen bij het nemen van een beslissing.

¹ Artikel 2, 3°, van de wet van 17 mei 2006 bepaalt: "de directeur: de ambtenaar belast met het lokaal bestuur van de gevangenis of de afdeling waar de gedetineerde verblijft".

² Artikel 1, 3°, van het ontwerp bepaalt: "*beknopt voorlichtingsrapport: een rapport waarin de bevoegde dienst van de Gemeenschappen antwoordt op en verslag uitbrengt over een specifieke vraag van de opdrachtgever in verband met de haalbaarheid van de overwogen strafuitvoeringsmodaliteit*".

³ Artikel 1, 4°, van het ontwerp bepaalt: "*maatschappelijke enquête: een enquête waarmee de bevoegde dienst van de Gemeenschappen de context en het opvangmilieu in kaart brengt waarbinnen de veroordeelde zal moeten functioneren. De maatschappelijke enquête houdt rekening met de doelstellingen van de strafuitvoeringsmodaliteiten zoals bepaald door de wet*".

Daartoe houdt hij rekening met de doelstellingen van de overwogen strafuitvoeringsmodaliteit en de bij de veroordeelde en/of het opvangmilieu ingewonnen elementen.

6. Het ontwerp komt in de plaats van het koninklijk besluit van 29 januari 2007 *tot bepaling van de inhoud van het beknopt voorlichtingsrapport en de maatschappelijke enquête zoals bepaald door de artikelen 8, derde lid, 17, § 1, tweede lid, 33, § 2 en 88, § 4, 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*.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

7. De verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot het opstellen van een beknopt voorlichtingsrapport of een maatschappelijke enquête door de bevoegde diensten van de Gemeenschappen⁴ gebeurt in het kader van het Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier zoals bedoeld in de artikelen 15 e.v. van de wet van 5 mei 2019 *houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie, modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank*⁵ (hierna: de wet van 5 mei 2019) en vindt zijn rechtsgrond in de bepalingen van de wet van 17 mei 2006 waaraan gerefereerd wordt in het opschrift van het ontwerp⁶.
8. Volgens artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
9. Overeenkomstig artikel 15 van de wet van 5 mei 2019 worden in het Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier gegevens verwerkt *"die nodig zijn voor de adequate opvolging op dossierniveau van de uitvoeringsfase van gerechtelijke beslissingen houdende straffen en maatregelen van gerechtelijke overheden in strafzaken"*.
10. Uit de samenlezing van de in punt 2 geïntegreerde bepalingen van de wet van 17 mei 2006 blijkt duidelijk dat het doeleinde van een beknopt voorlichtingsrapport of een maatschappelijke enquête erin bestaat informatie te verzamelen om de opdrachtgever te helpen bij het nemen van een

⁴ Artikel 2, 8°, van de wet van 17 mei 2006 bepaalt: *"de bevoegde dienst van de Gemeenschappen: de diensten van de Gemeenschappen bevoegd voor de organisatie en de controle van het elektronisch toezicht, voor de opvolging en de begeleiding van veroordeelde personen evenals voor de bijstand aan slachtoffers."*

⁵ Onderhavig advies doet geenszins afbreuk aan de opmerkingen die reeds door de Autoriteit werden geformuleerd met betrekking tot het Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier in de punten 17 – 22 van haar advies 120/2018. Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-120-2018.pdf>.

⁶ Daartoe wordt in de voormelde artikelen steeds het volgende voorzien: *"[de strafuitvoeringsrechter, de strafuitvoeringsrechtbank, de minister of zijn gemachtigde, het openbaar ministerie of de directeur] kunnen de bevoegde dienst van de Gemeenschappen opdragen een beknopt voorlichtingsrapport op te stellen of een maatschappelijke enquête te houden ... De Koning bepaalt de inhoud van dat beknopt voorlichtingsrapport en van die maatschappelijke enquête."*

beslissing inzake het al dan niet toekennen van een bepaalde strafuitvoeringsmodaliteit. Deze informatie heeft betrekking op:

- het door de veroordeelde voorgestelde opvangmilieu in het kader van het penitentiair verlop, de beperkte detentie, het elektronisch toezicht en de voorwaardelijke invrijheidstelling, rekening houdend met de doelstellingen van de strafuitvoeringsmodaliteiten zoals bepaald door de wet;
- de ernstige en buitengewone familiale redenen die de veroordeelde aanvoert om een onderbreking van zijn strafuitvoering aan te vragen.

11. Dit wordt trouwens bevestigd door artikel 4 van het ontwerp dat de opdracht van de bevoegde dienst vaststelt. In het licht hiervan oordeelt de Autoriteit dat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.
12. Overeenkomstig artikel 5.1.c), AVG moeten persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (het principe van minimale gegevensverwerking).
13. Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp bepaalt in dat kader: ***"De vraag om een beknopt voorlichtingsrapport of een maatschappelijke enquête moet de contactgegevens van de veroordeelde en/of zijn opvangmilieu bevatten, meer bepaald het verblijfsadres, het telefoonnummer en, in voorkomend geval, het e-mailadres. Ze dient bovendien melding te maken van het referentienummer van de opdrachtgever, de beoogde modaliteit en, in voorkomend geval, de vragen in verband met de haalbaarheid ervan."***
14. De Autoriteit is van oordeel dat het aangewezen is om ook met betrekking tot de *'vragen in verband met de haalbaarheid'* [van de strafuitvoeringsmodaliteit] uitdrukkelijk te specificeren welke categorieën van persoonsgegevens van welke betrokkenen verwerkt kunnen worden. Het lijkt ter zake immers onvermijdelijk dat tevens gegevens zullen worden verwerkt van andere personen dan de veroordeelde, met name familieleden, vrienden of andere derden verbonden aan het door de veroordeelde opgegeven opvangmilieu.
15. Hoewel de voormelde gegevenscategorieën voor het overige geen bijzondere opmerkingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens oproepen bij de Autoriteit, vraagt zij zich desalniettemin af waarom nergens wordt gepreciseerd welke (categorieën van) persoonsgegevens kunnen worden verwerkt bij het opstellen van een beknopt voorlichtingsrapport of een maatschappelijke enquête. Niet in het minst daar de delegatie aan de Koning overeenkomstig de artikelen 8, derde lid, 17, §1, tweede lid, 33, §2, 43, §2, derde lid, en 95/12, §2 van de wet van

17 mei 2006 betrekking heeft op het vaststellen van de inhoud van het voorlichtingsrapport en de enquête (niet op de inhoud van de 'vraag om').

16. Gelet op het feit dat de geïmplementeerde verwerking van persoonsgegevens een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen tot gevolg heeft⁷, is het vereist, in het licht van het legaliteitsbeginsel en het beginsel van de voorzienbaarheid, zoals neergelegd in artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, om de essentiële elementen van de verwerking, waaronder de te verwerken (categorieën van) persoonsgegevens en betrokkenen, vast te leggen in een norm van wettelijke rangorde. Het is aldus noodzakelijk om in de wet van 17 mei 2006, rekening houdend met de concrete doelstellingen en vereisten van de onderscheiden strafuitvoeringsmodaliteiten, te preciseren welke categorieën van persoonsgegevens van welke categorieën van betrokkenen kunnen worden verwerkt bij het opstellen van de voormelde documenten. De categorieën van persoonsgegevens en betrokkenen kunnen naderhand gepreciseerd worden door de Koning "voor zover de delegatie voldoende nauwkeuring is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld"⁸.
17. Dit laat onverlet evenwel de mogelijkheid om in het voorlichtingsrapport of de enquête aanvullende informatie op te nemen die vrijwillig werd verstrekt door de gecontacteerde personen. Deze informatie, in zover het persoonsgegevens betreft, moet als relevant en noodzakelijk worden beschouwd in het kader van de beoordeling om een strafuitvoeringsmodaliteit toe te kennen aan de veroordeelde. Gegevens die geen verband houden met de doeleinden van de verwerking mogen niet verzameld worden.
18. De Autoriteit neemt akte van de aanduiding van de Federale Overheidsdienst Justitie als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4.7) AVG (artikel 16 van de wet van 5 mei 2019).
19. Tot slot verwijst de aanvrager met betrekking tot de bewaartermijn van de gegevens naar artikel 21 van de wet van 5 mei 2019 dat bepaalt: "De gegevens bedoeld in artikel 17 zijn beschikbaar en raadpleegbaar tot tien jaar na de laatste verwerking ervan in het Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier. Na deze periode worden de gegevens gearchiveerd tot aan het overlijden van de betrokkene of totdat de betrokkene de leeftijd van 90 jaar heeft bereikt.
De gearchiveerde gegevens zijn opnieuw beschikbaar en raadpleegbaar:

⁷ Het betreft immers een verwerking van hoogst persoonlijke gegevens betreffende het persoonlijke leefmilieu van de veroordeelde.

⁸ Zie 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 448/2015 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.

1° wanneer de persoon opnieuw het voorwerp uitmaakt van een beslissing zoals bedoeld in artikel 15 inzake straffen of maatregelen, of
2° mits individuele, gemotiveerde beslissing van de Federale Overheidsdienst Justitie of zijn gemachtigde.”

20. De Autoriteit brengt in herinnering dat overeenkomstig artikel 5.1.e), AVG-persoonsgegevens niet langer mogen 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.
21. In eerste instantie merkt de Autoriteit op dat de voormelde bepaling geen effectieve (realistische) beperking inhoudt van de periode gedurende welke persoonsgegevens worden verwerkt. Ingevolge een beslissing van de FOD-justitie kunnen persoonsgegevens steeds opnieuw beschikbaar en raadpleegbaar worden, zonder dat de omstandigheden (criteria aan de hand waarvan de noodzakelijkheid van een dergelijke beslissing kan worden aangetoond) waarin een dergelijk besluit kan worden genomen gepreciseerd worden in de wet. Dit impliceert *de facto* een bewaartermijn van persoonsgegevens tot aan het overlijden van de betrokkene of totdat de betrokkenen de leeftijd van 90 jaar heeft bereikt. De aanvrager moet bovengenoemd artikel 21 zodanig wijzigen dat het een effectieve en duidelijke grens stelt aan de bewaring van persoonsgegevens die worden verwerkt ten behoeve van het Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opgvolgdossier.
22. Bovendien maakt de voormelde termijn geen onderscheid tussen de gegevens van de veroordeelde en de gegevens van de derden die naar aanleiding van het opstellen van een voorlichtingsrapport of enquête werden verwerkt. In het bijzonder ten aanzien van deze laatste categorie van personen is er bezwaarlijk sprake van een rechtmatige bewaartermijn in de zin van artikel 5.1.e), AVG. De Autoriteit merkt op dat de geviseerde documenten worden opgesteld naar aanleiding van een concrete vraag die zich op een welbepaald ogenblik stelt. De informatie met betrekking tot het opvangmilieu van de veroordeelde wijzigt constant en het is bijgevolg onwaarschijnlijk dat deze informatie relevant, noch accuraat is wanneer een aantal jaar later een nieuwe vraag zou worden gesteld. Om die reden is de Autoriteit van oordeel dat ook de initiële termijn van 10 jaar na de laatste verwerking in het Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opgvolgdossier te lang is voor wat betreft de gegevens inzake het opvangmilieu van de veroordeelde. Een wijziging van artikel 21 van de wet 5 mei 2019 dringt zich op. Indien in de wet evenwel slechts een maximale bewaartermijn zou kunnen worden vastgesteld (mits inachtneming van hetgeen uiteengezet in punt 21), kan het tevens volstaan de Koning te machtigen om een kortere bewaartermijn vast te stellen voor de gegevens van derden die in dit kader worden verwerkt.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit**

formuleert de volgende opmerkingen met betrekking tot het ontwerp:

- de categorieën van persoonsgegevens die naar aanleiding van een vraag inzake de haalbaarheid van een strafuitvoeringsmodaliteit kunnen worden verwerkt, moeten uitdrukkelijk worden gespecificeerd in de wet van 5 mei 2019 (punt 14);
- de categorieën van persoonsgegevens, met inbegrip van de gegevens van derden die worden bevroegd, die opgenomen kunnen worden in een beknopt voorlichtingsrapport of een maatschappelijke enquête moeten opgelijst worden in de wet van 5 mei 2019 (punt 15 – 16);
- de bewaartermijn overeenkomstig artikel 21 van de wet van 5 mei 2019 moet gewijzigd worden zodanig dat er een effectieve en duidelijk grens wordt gesteld aan de bewaring van persoonsgegevens die worden verwerkt ten behoeve van het Geïntegreerd Elektronisch Justitieel Opvolgdossier (punt 21);
- er moet, desgevallend bij koninklijk besluit, worden voorzien in een kortere bewaartermijn voor de gegevens van derden die worden verwerkt in het kader van een beknopt voorlichtingsrapport of een maatschappelijke enquête (punt 22).

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Rita Van Nuffelen - Verantwoordelijke a.i. van het Kenniscentrum