



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

## Advies nr. 79/2025 van 11 september 2025

**Betreft:** Advies m.b.t. een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt en van het Wetboek van Strafvordering, betreffende verstorende politionele onderzoekstechnieken in een onlineomgeving en de uitbreiding van de digitale recherche (CO-A-2025-095)

**Trefwoorden:** Titel 2 WVG – Richtlijn (EU) 2016/680 – proactieve recherche – cybercriminaliteit – openbaar ministerie – onafhankelijkheid rechterlijke macht - legaliteitsbeginsel

### Originele versie

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: de Autoriteit);

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name op 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 Peter De Roover, Kamervoorzitter, (hierna: de aanvrager) ontvangen op 17 juli 2025;

Brengt op 11 september 2025 het volgende advies uit:

*Enkel adviezen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen met rang van wet, die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden zowel in het Nederlands als in het Frans door de Autoriteit gepubliceerd. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.*

## **I. Voorwerp en context van de adviesaanvraag**

1. Op 17 juli 2025 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot een wetsvoorstel tot *wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt en van het Wetboek van Strafvordering, betreffende verstorende politionele onderzoekstechnieken in een onlineomgeving en de uitbreiding van de digitale recherche* (hierna: het ontwerp).
2. De Memorie van toelichting stelt dat om cybercriminaliteit aan te pakken, het niet volstaat om louter repressief op te treden. Er is aldus een fundamentele herziening van het beleid nodig, te weten, een overstap van repressie naar direct inzetbare innovatieve en verstorende methoden.
3. Een voorbeeld hiervan is een AI-tool ontwikkeld door een Britse telecomprovider in samenwerking met *White Hat Hackers*, die zich voordoeft als potentieel slachtoffer en langdurige 'gesprekken' voert met criminelen teneinde hun activiteiten te vertragen. Een gelijkaardig initiatief werd opgezet door de Computer Crime Unit van de Federale Gerechtelijke Politie van Antwerpen.
4. Deze *flooding*-techniek maakt het voor cybercriminelen onmogelijk om echte van fictieve slachtoffers te onderscheiden. Daarenboven werden kwetsbaarheden in *phishing panels*, die politiediensten toelaten om de controle over te nemen en zowel slachtoffers als daders te identificeren. Het feitelijk inzetten van deze techniek vereist evenwel een wettelijke basis die op heden niet voorhanden is. Het ontwerp poogt aan deze 'lacune' te verhelpen.
5. De beoogde 'disruptieve technieken' dienen opgesplitst te worden in twee fases, al naargelang de finaliteit. In een eerste fase wordt beoogd slachtoffers te voorkomen, zonder daarbij reeds bewijzen te verzamelen of daders te vatten. De Memorie van toelichting preciseert dat het gaat over: "*de mogelijkheid om de opdrachten van bestuurlijke politie ook in een onlineomgeving uit te voeren, zoals het 'onlinepatrouilleren', het terugdringen van criminele phishing panels door deze te overspoelen met fictieve slachtoffers (zonder dat het hier gaat om fictieve identiteiten), en het terugdringen van websites van cryptofraude door daar eveneens valse informatie op af te sturen dan wel een grote hoeveelheid aan nutteloze data opdat de criminele website zou platvallen.*"
6. Zodoende wijzigt het ontwerp artikel 26 van de wet 5 augustus 1992 *op het politieambt* (hierna: de wet op het politieambt), teneinde de voor het publiek toegankelijk plaatsen op het internet of op andere elektronische communicatienetwerken gelijk te stellen met publiek toegankelijk plaatsen. Cruciaal daarbij is dat er geen duurzame vorm van contact tussen agent en verdachte mag plaatsvinden en dat het primaire doel erin bestaat slachtoffers te voorkomen.

7. In een tweede fase, wanneer de aan te wenden politionele technieken verder (moeten) gaan, is het vereist om wijzigingen aan te brengen aan artikel 28*bis* (betreffende de proactieve recherche) en artikel 46*sexies* (online-infiltratie) van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 28*bis*, §2 van het Wetboek van Strafvordering wordt aangevuld zodanig dat de proactieve recherche zich ook uitstrekt over het internet of andere elektronische communicatienetwerken. In artikel 46*sexies*, §1, van hetzelfde wetboek wordt een lid toegevoegd dat bepaalt: *"De procureur des Konings kan de politiediensten tevens machtigen om, binnen het wettelijk kader van een infiltratie en met inachtneming van de finaliteit ervan, bepaalde virtuele politionele onderzoekstechnieken aan te wenden. De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voordracht van de minister van Justitie en na advies van het College van procureurs-generaal, deze virtuele politionele onderzoekstechnieken."*

## **II. Onderzoek ten gronde**

8. Krachtens artikel 4, §2, 4<sup>e</sup> lid WOG worden de competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit voorzien door de AVG, ten aanzien van de politiediensten in de zin van artikel 2,2<sup>o</sup>, van de wet van 7 december 1998 *tot organisatie van een geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus*, uitgeoefend door het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) bedoeld in artikel 44/6, § 1, van de wet op het politieambt<sup>1</sup>. Deze controle- en adviesbevoegdheid strekt zich uit over zowel de gegevensverwerkingen gesteld door deze politiediensten, als over de wetgeving die dergelijke verwerkingen vaststelt, wijzigt, of anderszins omkadert. De wijziging van artikel 26 van de wet op het politieambt valt aldus buiten de adviesbevoegdheid van de Autoriteit.
9. Overeenkomstig het eerste lid van datzelfde artikel vallen ook de verwerkingen die door de gerechtelijke overheden (waaronder inbegrepen het openbaar ministerie) worden gesteld in het kader van hun gerechtelijke taken, zoals bijvoorbeeld het verlenen van machtigingen om bepaalde onderzoekshandelingen te stellen, buiten de controlebevoegdheid van de Autoriteit.
10. Desalniettemin brengt de Autoriteit in herinnering, zoals uitvoerig toegelicht in de punten 7 – 14 van het advies nr. 77/2020<sup>2</sup> (en naderhand bevestigd in het advies nr. 163/2023<sup>3</sup>), dat *"deze uitsluiting van de bevoegdheid van de toezichthoudende autoriteit ten aanzien van verwerkingen die verband houden met gerechtelijke taken (...) betrekking [hebben] op de "controle" over de*

<sup>1</sup> Deze adviesaanvraag werd op 17 juli 2025 overgemaakt aan het COC overeenkomstig de procedure neergelegd in het samenwerkingsprotocol tussen de Belgische Federale Toezichthoudende Autoriteiten op het vlak van Dataproductie. Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/samenwerkingsprotocol-tussen-de-belgische-federale-toezichthoudende-autoriteiten-op-het-vlak-van-dataproductie.pdf>.

<sup>2</sup> Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-77-2020.pdf>.

<sup>3</sup> Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-163-2023.pdf>.

*"verwerkingen" op dit gebied, teneinde de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen, en niet op "elke bevoegdheid" van de Autoriteit met betrekking tot strafzaken in het algemeen. De bevoegdheid om advies uit te brengen over wetgeving, die, zoals inzake het geval is (...) een centrale functie inneemt in de strafrechtelijke taken, wordt met andere woorden niet uitgesloten."*

11. De adviesverstrekking heeft immers geen betrekking op de controle van de verwerking van persoonsgegevens door het openbaar ministerie of de hoven of rechtbanken, doch op handelingen gesteld door de wetgevende macht, in uitvoering van zijn wetgevende functie. Ten tweede heeft de uitoefening van deze adviesbevoegdheid geen impact op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij de uitoefening van haar gerechtelijke taken.
  
12. In rekening gebracht aldus dat de verwerkingen *an sich* die desgevallend voortvloeien uit het ontwerp buiten de advies- en controlebevoegdheid van de Autoriteit vallen, beperkt zij zich tot een analyse van de gegevensbeschermingsrechtelijke impact van de artikelen 3 en 4 van het ontwerp. Daarbij komt het de Autoriteit voor dat, hoewel de uitbreiding van de bevoegdheden inzake proactieve recherche naar het internet of andere elektronische communicatiemiddelen enerzijds, en de introductie van – nader te bepalen – virtuele politionele onderzoekstechnieken in de context van de online-infiltratie anderzijds, mogelijks een gerechtvaardigd doeleinde nastreven, het, in het licht van de vereiste noodzakelijkheid en proportionaliteit van dergelijke maatregelen, te betreuren valt dat de vereiste machtigingen in dat verband worden afgeleverd door de procureur des Konings en niet de onderzoeksrechter.
  
13. In beginsel vereist de rechtstaat immers dat zowel klassieke als digitale onderzoekshandelingen – waaronder bijvoorbeeld 'virtuele elektronische onderzoekstechnieken'<sup>4</sup> – onderworpen zijn aan de controle van een onafhankelijke en onpartijdige rechter (en niet uitsluitend door het openbaar ministerie kunnen worden bevolen)<sup>5</sup>. De onderzoeksrechter vervult deze rol, aangezien hij, in tegenstelling tot de procureur des Konings, niet hiërarchisch onderworpen is aan het beleid van het openbaar ministerie of de minister van Justitie, maar enkel aan de wet<sup>6</sup>. In de mate bovendien dat de procureur des Konings optreedt als partij in de strafprocedure, dient vermeden te worden dat de instantie die de vervolging instelt, ook eenzijdig kan beslissen over het treffen van bepaalde (dwang)maatregelen die een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigen.

---

<sup>4</sup> In de mate dat deze technieken naderhand vastgesteld dienen te worden is het voor de Autoriteit op heden niet mogelijk om na te gaan welke impact zij hebben op rechten en vrijheden van de betrokkenen.

<sup>5</sup> Zie in deze context ook de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU, en meer bepaald de gebundelde zaken *C-511/18, C-512/18 en C-520/18 (La Quadrature du Net and Others)*, HvJ-EU (Grote kamer), 6 oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:791.

<sup>6</sup> Zie artikel 151 *Grondwet*.

14. Bovendien, wanneer deze politionele virtuele onderzoekstechnieken gebaseerd zijn op artificiële intelligentie, benadrukt de Autoriteit dat er rekening moet worden gehouden met de verplichtingen die voortvloeien uit de Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad *tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende kunstmatige intelligentie* (hierna: AI-verordening). Deze verordening beoogt een uniform kader te scheppen voor het gebruik van kunstmatige intelligentie binnen de Unie, met bijzondere aandacht voor risicobeheersing, transparantie en de bescherming van fundamentele rechten. Wanneer de procureur des Konings (of de onderzoeksrechter) in het kader van een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek machtiging verleent tot het gebruik van AI-systemen — bijvoorbeeld bij data-analyse, patroonherkenning of voorspellende toepassingen — dient hij erop toe te zien dat deze technieken niet enkel beantwoorden aan de vereisten van proportionaliteit en legaliteit zoals vervat in het Wetboek van Strafvordering, maar tevens conform zijn aan de materiële en procedurele waarborgen die de AI-verordening voorschrijft.
15. Tot slot vraagt de Autoriteit zich in het licht van het legaliteitsbeginsel en de aard van de virtuele elektronische onderzoekstechnieken af in hoeverre het gerechtvaardigd is dat deze technieken vastgesteld worden door de Koning en niet het parlement. Ter zake brengt de Autoriteit in herinnering dat indien deze onderzoekstechnieken een nieuwe verwerking van persoonsgegevens tot gevolg hebben, het krachtens artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met artikel 8 EVRM en 22 *Grondwet*, vereist is dat de essentiële elementen ervan in een formele wettelijke norm worden vastgesteld (en niet pas in een uitvoeringsbesluit). Het gaat daarbij om<sup>7</sup>:
- het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
  - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is);
  - de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
  - de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
  - de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
  - de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens;
  - de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

---

<sup>7</sup> Met dien verstande dat de vereiste graad van precisie of de mogelijkheid om bepaalde aspecten nader uit te werken in een uitvoeringsbesluit in belangrijke mate afhangen van de ernst van de inmenging, evenals de aard en de omvang van de voorziene gegevensverwerkingen.

## **OM DEZE REDENEN**

**de Autoriteit,**

**gelet op het feit dat de door het ontwerp voorziene verwerkingen van persoonsgegevens buiten haar adviesbevoegdheid vallen, beperkt zich tot de algemeen geldende opmerking dat het voor de vrijwaring van de rechten en vrijheden van de betrokkenen in beginsel vereist is dat ingrijpende onderzoeksmethoden of -technieken enkel gevorderd kunnen worden door een onafhankelijke en onpartijdige rechter.**

**Daarnaast dient de aanvrager na te gaan in hoeverre het in het licht van het legaliteitsbeginsel gerechtvaardigd is dat vaststelling van de 'virtuele elektronische onderzoekstechnieken' gedelegeerd wordt aan de Koning.**

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