



Grondwettelijk Hof

**PERSBERICHT
ARREST 158/2021**

De afschaffing van de anonimiteit van prepaid-belkaarten en de medewerkingsplicht van banken en financiële instellingen bij de identificatie van de eindgebruiker zijn, op één punt na, grondwetsconform

De wet van 1 september 2016 schaft de anonimiteit van vooraf betaalde belkaarten af en maakt de identificatie van de eindgebruiker van een vooraf betaalde belkaart mogelijk op basis van de online banktransactie waarmee zij is aangekocht. Tegen die wet werd een beroep tot vernietiging ingesteld door drie verzoekers, die voornamelijk de schending van het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven aanvoerden.

Op dat vlak verklaart het Hof de bestreden wet grondwettig, zij het onder voorbehoud van enkele interpretaties. Het vernietigt daarentegen de bestreden wet in zoverre de wet niet zelf bepaalt welke identificatiegegevens worden verzameld en verwerkt en welke identificatiedocumenten in aanmerking komen. De gevolgen van de vernietigde bepaling worden evenwel gehandhaafd tot de inwerkingtreding van een wettelijke regeling die deze identificatiegegevens en identificatiedocumenten opsomt. De handhaving geldt uiterlijk tot 31 december 2022.

1. Context van de zaak

In de nasleep van de terroristische aanslagen in Parijs op 13 november 2015 en in Brussel op 22 maart 2016, heeft de wetgever tal van antiterrorisme maatregelen genomen. Eén daarvan werd genomen bij de wet van 1 september 2016 tot wijziging van artikel 127 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 16/2 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst. Artikel 2 van die wet schaft de anonimiteit van vooraf betaalde belkaarten af. De wetgever had immers vastgesteld dat terroristen en criminele organisaties graag anonieme belkaarten gebruiken om hun communicatie te onttrekken aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en aan de politie en gerechtelijke overheden. Anders dan bij een GSM-abonnement het geval is, kon hun identiteit bij de aankoop van een *prepaid*-kaart niet worden achterhaald. Artikel 3 van die wet maakt de identificatie van de eindgebruiker van een vooraf betaalde belkaart mogelijk op basis van de online banktransactie waarmee zij is aangekocht. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen in het belang van de uitoefening van hun opdrachten de medewerking vorderen van een bank of financiële instelling om over te gaan tot de identificatie van de eindgebruiker van een *prepaid*-belkaart.

Drie personen hebben tegen de artikelen 2 en 3 van de wet van 1 september 2016 een beroep tot vernietiging ingesteld. Op het ogenblik van het instellen van het beroep in 2017 waren de verzoekers gemeenteraadslid in een Vlaamse gemeente; twee van hen zijn dat ook vandaag

nog. Zij maken voor hun GSM-verkeer gebruik van *prepaid*-belkaarten en achten zich rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden wet.

De betrokken bepalingen hangen samen met artikel 126 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie. Die bepaling regelt de procedure van de toegang van bepaalde overheden (nooddiensten, politiediensten, gerechtelijke overheden, etc.) tot de door de telecom-operatoren bewaarde gegevens. Bij zijn [arrest nr. 57/2021](#) van 22 april 2021 heeft het Hof artikel 126 van de wet van 13 juni 2005, zoals het was ingevoegd bij een wet van 29 mei 2019, vernietigd. In afwachting van reparatiewetgeving zullen de identificatiegegevens van de eindgebruiker van *prepaid*-belkaarten dus niet langer worden gekoppeld aan die andere gegevens. Het Hof heeft dit arrest afgewacht alvorens zich over de wet van 1 september 2016 uit te spreken.

2. Onderzoek door het Hof

De verzoekende partijen ontwikkelen vier middelen.

2.1 De delegatie aan de Koning

Het eerste middel heeft betrekking op de delegatie aan de Koning om de modaliteiten van de verwerking van en de toegang tot de identificatiegegevens van de eindgebruikers van *prepaid*-kaarten te regelen. Volgens de verzoekende partijen is die delegatie te ruim en te onnauwkeurig omschreven.

Het Hof herinnert eraan dat inzake privacy een delegatie aan de uitvoerende macht niet in strijd is met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

Volgens het Hof beantwoordt de bestreden wet niet aan die vereisten, in zoverre zij niet bepaalt welke identificatiegegevens worden verzameld en verwerkt en welke identificatiedocumenten in aanmerking komen. In zoverre de bestreden wet die elementen niet bevat, wordt zij door het Hof vernietigd. Om rechtsonzekerheid te vermijden, handhaaft het Hof evenwel de gevolgen van de vernietigde bepaling tot de inwerkingtreding van een wetskrachtige norm waarin die identificatiegegevens en -documenten worden opgesomd en uiterlijk tot 31 december 2022.

2.2. De beperking van het recht op eerbiediging van het privéleven

De verzoekende partijen ontwikkelen een tweede middel dat betrekking heeft op de beperking van het recht op eerbiediging van het privéleven dat voortvloeit uit de verwerking van en de toegang tot de identificatiegegevens van de eindgebruikers van *prepaid*-belkaarten.

Zij voeren in essentie twee soorten van grieven aan.

In een eerste grief (eerste onderdeel) voeren de verzoekende partijen aan dat de algemene en ongedifferentieerde identificatieplicht voor alle eindgebruikers van elektronische-communicatiediensten die de bestreden wet in het leven roept, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven uitmaakt die verder gaat dan noodzakelijk in het licht van de nagestreefde doelstellingen.

Het Hof stelt vast dat de persoonsgegevens die worden verwerkt noch verkeers- noch locatiegegevens zijn, maar slechts de gegevens die gewoonlijk worden gehanteerd om iemand

te identificeren. Zij geven op zich geen gevoelige informatie over het privéleven prijs. Het is echter wel zo dat die identificatiegegevens vervolgens kunnen worden gekoppeld aan andere gegevens en op die manier kunnen bijdragen aan het vrijgeven van dergelijke gevoelige informatie over iemands privéleven, zodat de pertinentie en de evenredigheid van de betrokken maatregel in dat opzicht dient te worden nagegaan.

Een maatregel die voorziet in de identificeerbaarheid van alle eindgebruikers van een vooraf betaalde belkaart is pertinent in het licht van de noodzaak om de goede werking van de nooddiensten, het opsporen, vervolgen en bestraffen van misdrijven en de informatieverwerving door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te verzekeren. Die maatregel is tevens evenredig in het licht van die doelstellingen. Het Hof verwijst daartoe naar de verschillende waarborgen waarmee die maatregel is omgeven. Zo is er bepaald welke autoriteiten toegang hebben tot de bewaarde identificatiegegevens en welke materiële en procedurele voorwaarden daartoe moeten worden nageleefd. Zij bevat ook waarborgen tegen misbruik in het kader van de verzameling, verwerking en bewaring van de identificatiegegevens, zonder afbreuk te doen aan de gemeenrechtelijke rechtsmiddelen (aansprakelijkheidsvordering, klacht bij de Gegevensbeschermingsautoriteit). Onder voorbehoud van de eerbiediging van die waarborgen, bevindt het Hof dit onderdeel niet gegrond.

In een tweede grief (derde onderdeel) voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden wet de vrijheid van meningsuiting schendt, aangezien de identificeerbaarheid van eindgebruikers van een vooraf betaalde belkaart hen zou ontmoedigen om politici en journalisten te informeren en aldus de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden te ontvangen en het journalistieke bronnengeheim op onevenredige wijze zou beperken.

Het Hof oordeelt dat loutere identificatiegegevens op zich geen inzicht in iemands persoonlijke standpunten geven. Pas wanneer die gegevens worden gekoppeld aan de inhoud van een gevoerde communicatie, en de analyse daarvan aanleiding geeft tot verdere maatregelen, zoals het voeren van een onderzoek door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten of het opstarten van een strafrechtelijk onderzoek, ligt een beperking van de door verzoekers ingeroepen vrijheden voor. Een dergelijk onrechtstreeks verband volstaat niet om de bestreden wet als een beperking op de vrijheid van meningsuiting aan te merken. Het Hof verwerpt dan ook dit onderdeel.

2.3. Het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel en het vermoeden van onschuld

In het derde middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden wet het recht op een eerlijk proces, het vermoeden van onschuld en het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel schendt, doordat het in die bepaling vervatte vermoeden van toerekenbaarheid van de communicatie aan de geïdentificeerde eindgebruiker van de vooraf betaalde belkaart tot gevolg kan hebben dat hij aansprakelijk wordt gesteld voor feiten die hij niet heeft gepleegd.

Het Hof stelt vast dat de bestreden wet geen gedragingen strafbaar stelt en geen straffen voor specifieke misdrijven bepaalt. De bestreden wet bevat evenmin een automatische toerekenbaarheid aan de geïdentificeerde eindgebruiker van de misdrijven die worden ontdekt of bewezen na analyse van het gebruik van een *prepaid*-belkaart, maar zij stelt slechts het weerlegbare vermoeden in dat die eindgebruiker ook degene is die deze belkaart gebruikt. Niet alleen is het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel hier niet op van toepassing, maar bovendien is er ook geen schending van het vermoeden van onschuld, aangezien de beklaagde dat vermoeden met alle middelen van recht kan weerleggen. Het Hof verwerpt dus ook dit middel.

2.4. De medewerkingsplicht van banken en financiële instellingen

Het vierde en laatste middel betreft de mogelijkheid van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om banken of financiële instellingen te verplichten om mee te werken aan de identificatie van de eindgebruiker van een *prepaid* belkaart, en de verenigbaarheid van die maatregel met het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven.

Volgens het Hof streeft de bestreden maatregel fundamentele belangen van nationale veiligheid na. Bovendien is zijn draagwijdte beperkt tot één specifieke banktransactie, namelijk degene waarmee een vooraf betaalde belkaart is aangekocht. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten die deze maatregel aanwenden, kunnen slechts identificatiegegevens en geen verkeers- en locatiegegevens verwerven. Bovendien bevat de procedure voldoende waarborgen: de vordering moet uitgaan van het diensthoofd of zijn afgevaardigde en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten moeten een register bijhouden van alle gevorderde identificaties, die zij maandelijks aan het Comité I moeten bezorgen. Tevens moeten de inlichtingen- en veiligheidsdiensten over concrete aanwijzingen beschikken dat de identificatie van de eindgebruiker van een vooraf betaalde belkaart noodzakelijk is ter vrijwaring van de vitale belangen van de Staat. Onder dit voorbehoud verwerpt het Hof ook het laatste middel van de verzoekende partijen.

3. Besluit

Het Hof verwerpt grotendeels het beroep tot vernietiging, zij met enkele voorbeholden van interpretatie. Het vernietigt de bestreden wet slechts in zoverre niet wordt bepaald welke identificatiegegevens worden verzameld en verwerkt en welke identificatiedocumenten in aanmerking komen. De gevolgen van de vernietigde bepaling worden evenwel gehandhaafd tot de inwerkingtreding van een wettelijke regeling die deze identificatiegegevens en identificatiedocumenten opsomt, en uiterlijk tot 31 december 2022.

Het Grondwettelijk Hof is het rechtscollege dat waakt over de inachtneming van de Grondwet door de verschillende wetgevers in België. Het Hof kan wetten, decreten en ordonnanties vernietigen, ongrondwettig verklaren en schorsen wegens schending van een fundamenteel grondrecht of een bevoegdheidverdelende regel.

Dit persbericht, opgesteld door de cel “media” van het Hof, bindt het Grondwettelijk Hof niet. De [tekst van het arrest](#) is te vinden op de webstek van het Grondwettelijk Hof.

Contactpersonen voor de pers : [Sarah Lambrecht](#) | 02/500.12.83 | [Frank Meersschaut](#) | 0475/325.218 | [Tim Souverijns](#) | 02/500.12.21

Volg het Hof via Twitter [@ConstCourtBE](#)