



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 45/2023
van 16 maart 2023
Rolnummer : 7729**

In zake : de prejudiciële vragen over de wet van 22 december 2020 « houdende diverse maatregelen met betrekking tot snelle antigeentesten en de registratie en verwerking van gegevens betreffende vaccinaties in het kader van de strijd tegen de COVID-19-pandemie », in het bijzonder de artikelen 11 en 17 ervan, en artikel 2 van de wet van 2 april 2021 « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot vaccinaties tegen COVID-19 », in het bijzonder de artikelen 2, § 2, 3, 4, 5, 6 en 10 van dat akkoord, gesteld door een onderzoeksrechter van de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij beschikking van 13 december 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 13 januari 2022, heeft een onderzoeksrechter van de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« A.1. Schenden artikel 11 van de wet van 22 december 2020 en artikel 2 van de wet van 2 april 2021 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021 (meer in het bijzonder de artikelen 2, § 2, 3, 4, 5, 6 en 10 van dat akkoord) niet artikel 22 van de Grondwet, alsook artikel 8 van het Europees Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in samenhang gelezen met de artikelen 5, lid 1, 6, leden 1 en 3, en 9, leden 1, 2, i), en 3, van de AVG, in zoverre :

- eerste onderdeel : noch de doeleinden van de verwerking, noch de ontvangers van de gegevens, noch de categorieën van gegevens voldoende duidelijk en uitdrukkelijk worden omschreven, teneinde te beantwoorden aan de vereiste van wettigheid en voorzienbaarheid van de norm ?

- tweede onderdeel : de voorwaarde van evenredigheid van de inmenging in het privéleven niet kan worden beoordeeld ten aanzien van het gebrek aan precisie van de nagestreefde doeleinden zoals zij voortvloeien uit de hiervoor bedoelde wet en het hiervoor bedoelde samenwerkingsakkoord ?

A.2. Schenden artikel 11 van de wet van 22 december 2020 en artikel 2 van de wet van 2 april 2021 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021 (meer in het bijzonder de artikelen 2, § 2, 3, 4, 5, 6 en 10 van dat akkoord) niet artikel 22 van de Grondwet, alsook artikel 8 van het Europees Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in samenhang gelezen met de artikelen 5, lid 1, 6, leden 1 en 3, 9, leden 1, 2, i), en 3, en 35 van de AVG, in zoverre de voorwaarde van evenredigheid van de inmenging in het privéleven niet kan worden beoordeeld wegens het niet uitvoeren van een concrete epidemiologische analyse alsook wegens het niet uitvoeren van een echte effectbeoordeling ?

A.3. Schenden de wet van 22 december 2020 en artikel 2 van de wet van 2 april 2021 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021 niet artikel 22 van de Grondwet, alsook artikel 8 van het Europees Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in samenhang gelezen met de artikelen 15 en 16 van de AVG, in zoverre zij niet letterlijk voorzien in een recht van inzage en, in voorkomend geval, een recht op rectificatie van de betrokkene wat betreft zijn persoonsgegevens die voorkomen in de databank met betrekking tot de vaccinaties ?

B.1. Schenden artikel 11 van de wet van 22 december 2020 en artikel 2 van de wet van 2 april 2021 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021 (meer in het bijzonder de artikelen 2, § 2, 3, 4, 5, 6 en 10 van dat akkoord) niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij, door de latere invoering van de bepalingen van het ‘ COVID Safe Ticket ’ (samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 en de latere uitbreidingen ervan bij de samenwerkingsakkoorden van 23 september 2021), een discriminatie mogelijk maken tussen categorieën van gevaccineerde en niet-gevaccineerde burgers, die niet wordt verantwoord in termen van evenredigheid ?

B.2. Schenden de wet van 22 december 2020 en artikel 2 van de wet van 2 april 2021 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021 niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de personen die niet over een internettoegang beschikken, in de onmogelijkheid verkeren om hun recht van inzage en, in voorkomend geval, een recht op rectificatie concreet uit te oefenen, in tegenstelling tot de personen die over een internettoegang beschikken ?

C.1. Schendt artikel 17 van de wet van 22 december 2020, dat strafsancties invoert, gelezen in combinatie met het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021, dat het koninklijk besluit van 24 december 2020 heeft vervangen, niet het beginsel van niet-retroactiviteit van de strafwet, in zoverre de nadere regels inzake registratie, die aanleiding kunnen geven tot dergelijke strafsancties, werden gewijzigd na de invoering van de strafsanctie, hetgeen tijdens

de beschouwde periode (24 december 2020 tot 2 april 2021) voor de burger de voorzienbaarheid van het aan te nemen gedrag teneinde de toepassing van de strafwet te vermijden onmogelijk zou maken ?

C.2. Schendt artikel 17 van de wet van 22 december 2020 niet artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, in zoverre de door de wetgever aangenomen strafrechtelijke kwalificatie van het strafbaar gestelde gedrag niet begrijpelijk is voor de burger ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Slegers en Mr. M. Kerkhofs, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Feys, advocaat bij de balie te Gent;

- de Waalse Regering, het College van de Franse Gemeenschapscommissie, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapsregering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Feys;

- de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Feys.

De Ministerraad heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 18 januari 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers K. Jadin en Y. Kherbache, ter vervanging van rechter J. Moerman, wettig verhinderd, te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 1 februari 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 1 februari 2023 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

Op 21 september 2021 wordt de zaak bij de verwijzende onderzoeksrechter aanhangig gemaakt door een vordering van de procureur des Konings tot het instellen van een gerechtelijk onderzoek. Volgens de vordering worden de betrokken personen ervan verdacht op 12 augustus 2021 een valse vaccinatie tegen COVID-19 te hebben georganiseerd of genoten, valse attesten te hebben opgesteld en valse gegevens te hebben meegedeeld aan de gegevensbank die waarin werd voorzien bij de wet van 22 december 2020 « houdende diverse maatregelen met betrekking tot snelle antigeentesten en de registratie en verwerking van gegevens betreffende vaccinaties in het kader van de strijd tegen de COVID-19-pandemie » (hierna : de wet van 22 december 2020) en in het koninklijk besluit van 24 december 2020 « betreffende de registratie en de verwerking van gegevens met betrekking tot

vaccinaties tegen COVID-19 » (hierna : het koninklijk besluit van 24 december 2020). Volgens de vordering zouden dergelijke feiten kunnen worden aangemerkt als valsheid in geschrifte, gebruik van valse stukken en valsheid in informatica.

De verwijzende onderzoeksrechter wijst erop dat de oprichting van de desbetreffende gegevensbank berust op de wet van 22 december 2020 en op het koninklijk besluit van 24 december 2020. Hij merkt op dat die normen werden gevolgd door het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot vaccinaties tegen COVID-19, waarmee de federale overheid heeft ingestemd bij de wet van 2 april 2021. De verwijzende onderzoeksrechter is van oordeel dat enkel een document dat rechtsgevolgen kan hebben en dat het openbaar vertrouwen kan genieten, aanleiding kan geven tot strafvervolging wegens valsheid. Hij is van mening dat de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen moeten worden gesteld met betrekking tot de wetsbepalingen betreffende de betrokken gegevensbank. Hij beslist om die vragen te stellen en voegt eraan toe dat het, aangezien het antwoord op die vragen zou kunnen leiden tot een vaststelling van onwettigheid van de desbetreffende gegevensbank, ondertussen voorbarig is om onderzoekshandelingen te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het nut van de prejudiciële vragen

A.1. De Ministerraad leidt uit de motieven van de verwijzingsbeslissing af dat, indien het bewijs van de vaccinatiestatus geen juridisch nut zou hebben, de in het geding zijnde feiten niet zouden kunnen worden vervolgd. Hij doet gelden dat een valse vaccinatie niet alleen in het kader van de gezondheidsmaatregelen tegen COVID-19 maar ook buiten dat kader rechtsgevolgen kan hebben. Aldus is hij van mening dat een valse vaccinatiemelding die wordt afgegeven door een beoefenaar van een gezondheidszorgberoep afbreuk doet aan het algemene vertrouwen jegens hem en jegens de attesten die hij opstelt. Hij beklemtoont dat een persoon die zich op een valse vaccinatie beroept, ook rechten kan doen gelden buiten het kader van de gezondheidsmaatregelen, zoals het recht op een gerechtvaardigde afwezigheid van het werk wegens vaccinatie. Hij voegt eraan toe dat een valse vaccinatie de diagnose onzeker maakt bij een gezondheidsprobleem en de gegevens met betrekking tot de geneesmiddelenbewaking vertekent. Hij besluit daaruit dat de prejudiciële vragen slechts indirect nuttig zijn voor de oplossing van het geschil. Volgens hem zijn de prejudiciële vragen nuttig in zoverre de verzamelde gegevens een verband vertonen met de opsporing van het misdrijf. Nog steeds volgens hem gaat het erom te weten of de eventuele ongrondwettigheden de verwijzende onderzoeksrechter de mogelijkheid ontzeggen om de gegevensbank te raadplegen teneinde zijn vervolging in te stellen.

A.2. De Ministerraad, de Vlaamse Regering, de Waalse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het College van de Franse Gemeenschapscommissie doen gelden dat de vierde en de vijfde prejudiciële vraag (vragen B.1 en B.2 in de verwijzingsbeslissing) niet nuttig zijn voor de oplossing van het geschil, aangezien het gebruik van het COVID Safe Ticket geenszins in het geding is voor de verwijzende onderzoeksrechter.

A.3. De Ministerraad, de Vlaamse Regering, de Waalse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het College van de Franse Gemeenschapscommissie doen gelden dat de zesde prejudiciële vraag (vraag C.1 in de verwijzingsbeslissing) niet nuttig is voor de oplossing van het geschil, aangezien de in het geding zijnde feiten zouden hebben plaatsgevonden op 12 augustus 2021.

A.4. De Regering van de Duitstalige Gemeenschap sluit zich aan bij de argumentatie die door de andere institutionele partijen is uiteengezet.

- B -

B.1. De zaak wordt bij de verwijzende onderzoeksrechter aanhangig gemaakt door een vordering van de procureur des Konings tot het instellen van een gerechtelijk onderzoek met betrekking tot eventuele valse vaccinaties tegen COVID-19 waarvoor valse attesten zouden zijn afgegeven en die aanleiding zouden hebben gegeven tot de registratie van valse gegevens in de gegevensbank met betrekking tot de vaccinaties tegen COVID-19.

Alvorens enige onderzoekshandeling te bevelen, stelt de verwijzende onderzoeksrechter het Hof de thans onderzochte prejudiciële vragen, die betrekking hebben op verschillende bepalingen betreffende de registratie van de vaccinaties tegen COVID-19, namelijk de wet van 22 december 2020 « houdende diverse maatregelen met betrekking tot snelle antigeentesten en de registratie en verwerking van gegevens betreffende vaccinaties in het kader van de strijd tegen de COVID-19-pandemie », in het bijzonder de artikelen 11 en 17 ervan, en artikel 2 van de wet van 2 april 2021 « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot vaccinaties tegen COVID-19 », in het bijzonder in zoverre daarbij instemming wordt verleend met de artikelen 2, § 2, 3, 4, 5, 6 en 10 van dat samenwerkingsakkoord.

B.2.1. Krachtens artikel 142, derde lid, van de Grondwet en artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof kunnen enkel rechtscolleges prejudiciële vragen aanhangig maken bij het Hof. Hoewel de parlementaire voorbereiding van die bepalingen geen enkele definitie bevat van het begrip « rechtscollege » dat ertoe is gemachtigd een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen, kan uit het doel dat met de invoering van de prejudiciële procedure is nagestreefd, worden afgeleid dat aan dat begrip een ruime interpretatie moet worden gegeven.

B.2.2. De onderzoeksrechter is een rechter van de rechtbank van eerste aanleg, hij is onafhankelijk en onpartijdig en hij dient met name dwangmaatregelen toe te staan of te bevelen. Ook al hebben de beslissingen die hij neemt, geen gezag van gewijsde, toch vloeien zij voort uit de uitoefening van de rechtsprekende functie en passen zij in het kader van een gerechtelijke

procedure. De onderzoeksrechter dient bijgevolg in beginsel te worden beschouwd als een rechtscollège in de zin van de voormelde bepalingen.

B.3. In de regel komt het de verwijzende rechter toe te oordelen of het antwoord op de prejudiciële vraag nuttig is voor het oplossen van het geschil. Alleen indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.4.1. Het gerechtelijk onderzoek is, luidens artikel 55, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering, « het geheel van de handelingen die ertoe strekken de daders van misdrijven op te sporen, de bewijzen te verzamelen en de maatregelen te nemen die de rechtscollèges in staat moeten stellen met kennis van zaken uitspraak te doen ». Het gerechtelijk onderzoek wordt gevoerd onder de leiding en het gezag van de onderzoeksrechter.

Overeenkomstig artikel 56, § 1, eerste lid, van hetzelfde Wetboek heeft de onderzoeksrechter de verplichting om een onderzoek *à charge* en *à décharge* in te stellen. Volgens het Hof van Cassatie « [moet] de onderzoeksrechter [...] de bij hem aanhangig gemaakte feiten volledig onderzoeken en alle inlichtingen inwinnen die de waarheid omtrent die feiten aan het licht kunnen brengen » (Cass., 11 maart 2014, P.13.0878.N, ECLI:BE:CASS:2014:ARR.20140311.6).

B.4.2. Hoewel de onderzoeksrechter, zelfs zonder enige onderzoekshandeling te verrichten, het dossier kan verzenden aan de procureur des Konings overeenkomstig artikel 127, § 1, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering wanneer hij meent dat geen enkele strafrechtelijke kwalificatie kan worden toegekend aan de feiten waarop zijn gerechtelijk onderzoek betrekking heeft (Cass., 5 oktober 2022, P.22.0487.F, ECLI:BE:CASS:2022:ARR.20221005.2F.5; 22 maart 2016, P.15.1353.N, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160322.6; 31 mei 2011, P.10.1931.N, ECLI:BE:CASS:2011:ARR.20110531.16), is de onderzoeksrechter niet bevoegd om de vraag te beslechten of die feiten al dan niet een misdrijf uitmaken, aangezien die bevoegdheid toekomt aan het onderzoeksgerecht (zie met name artikel 128, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering) of aan het vonnisgerecht.

De onderzoeksrechter is niet bevoegd om te beslissen dat het gerechtelijk onderzoek wordt afgesloten (Cass., 22 maart 2016, P.15.1353.N, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160322.6), noch

om te beslissen over het gevolg dat moet worden gegeven aan het gerechtelijk onderzoek, aangezien die prerogatieven toekomen aan de raadkamer en aan de kamer van inbeschuldigingstelling, die toezicht uitoefenen op het gerechtelijk onderzoek en bij de regeling van de rechtspleging beslissen om de zaak al dan niet naar de vonnisgerechten te verwijzen (zie met name de artikelen 127 tot 131, 135 en 136 van het Wetboek van strafvordering).

B.5. De prejudiciële vragen peilen in essentie naar de grondwettigheid van de bepalingen waarbij de ten laste gelegde feiten in de aan de onderzoeksrechter voorgelegde zaak strafbaar worden gesteld. Het antwoord op die vragen kan van belang zijn om te bepalen of er sprake is van een misdrijf. Uit het voorgaande blijkt evenwel dat het niet tot de bevoegdheden van de onderzoeksrechter behoort om te beslechten of bepaalde feiten al dan niet een misdrijf uitmaken. Bijgevolg is, gelet op de bevoegdheden van een onderzoeksrechter, het antwoord op de prejudiciële vragen te dezen klaarblijkelijk niet nuttig voor de verwijzende onderzoeksrechter.

B.6. De prejudiciële vragen behoeven geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vragen behoeven geen antwoord.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 16 maart 2023.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul