



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 07/2023 van 20 januari 2023

Betreft: Adviesaanvraag over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wetten op de Raad van state, gecoördineerd op 12 januari 1973 (CO-A-2022-294)

Vertaling¹

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");
Aanwezig: de dames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon en Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de 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 mevrouw Annelies Verlinden, minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, ontvangen op 24 november 2022;

Gelet op de bijkomende informatie, ontvangen op 6 januari 2023;

Brengt, bij meerderheid van stemmen, overeenkomstig artikel 25 van de WOG, op 20 januari 2023 het volgend advies uit:

¹ Voor de oorspronkelijke versie van de tekst, die collegiaal werd gevalideerd, cf. de Franse versie van de tekst, die beschikbaar is in de FR-versie van de rubriek "adviezen" van de website van de Autoriteit.

I. Onderwerp van de aanvraag

1. De federale minister van Binnenlandse zaken, Institutionele hervormingen en Democratische Vernieuwing vraagt het advies van de Autoriteit over artikel 7 van het voorontwerp van wet tot wijziging van de wetten op de Raad van state, gecoördineerd op 12 januari 1973 (GWRVS) (hierna genoemd "het voorontwerp van wet").
2. Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, hervormt dit voorontwerp van wet de Raad van State, met name door uitbreiding van zijn personeelsbestand, optimalisering van de adviesverstrekking, een kader voor gezamenlijke adviesaanvragen en verlenging van de termijn waarbinnen de afdeling Wetgeving advies moet uitbrengen wanneer het advies tijdens het zomerreces wordt gevraagd. Ook de Algemene Vergadering en de Verenigde Kamers van de Afdeling wetgeving worden gemoderniseerd en de procedure voor de Afdeling bestuursrechtspraak wordt aangepast om de duur van de behandeling van geschillen te verkorten.
3. Artikel 7 van het wetsontwerp voorziet in de mogelijkheid dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hoorzittingen per videoconferentie houdt.

II. Onderzoek

4. Artikel 7 van het voorontwerp van wet voegt een nieuw artikel 27/1 toe aan de GWRVS luidende:

«§ 1 In buitengewone omstandigheden kan de kamervoorzitter beslissen dat partijen per videoconferentie verschijnen, op voorwaarde dat:

1° de partijen in de zaak akkoord zijn om per videoconferentie te verschijnen, en

2° het verschijnen per videoconferentie technisch mogelijk is voor de partijen in de zaak; en

3° alle voorwaarden voor de organisatie en het verloop van een zitting per videoconferentie bedoeld in de tweede paragraaf zijn vervuld.

Een videoconferentie is een rechtstreekse audiovisuele verbinding, in real time, met als doel het verzekeren van een multidirectionele en gelijktijdige communicatie van beeld en geluid en een visuele, auditieve en verbale interactie tussen meerdere geografische van elkaar verwijderde personen of groepen van personen.

§2. De organisatie en het verloop van de zitting per videoconferentie waarborgen dat:

1° de op de zitting verschijnende, eraan deelnemende of er zetelende personen in staat zijn om daadwerkelijk deel te nemen aan de rechtspleging en het verloop ervan doeltreffend en volledig te volgen;

2° de op de zitting verschijnende, eraan deelnemend of er zetelende personen zich kunnen uitdrukken en kunnen gezien en gehoord worden zonder technische belemmeringen en dezelfde rechten genieten als die welke hun in de mondelinge behandeling zijn toegekend;

3° indien een advocaat of een andere wettelijke vertegenwoordiger optreedt voor de verschijnende persoon, of indien die persoon overeenkomstig de wet bijstand van een andere persoon nodig heeft, de verschijnende persoon tijdens de videoconferentie daadwerkelijk en vertrouwelijk kan communiceren met zijn advocaat, zijn wettelijke vertegenwoordiger of die andere persoon;

4° indien er verschillende partijen in het geding zijn of verschillende te horen personen, zij elkaar gelijktijdig kunnen

zien en horen.

§ 3. De videoconferentie, waarvan de Raad van State vaststelt dat het aan de voorwaarden bedoeld in de tweede paragraaf voldoet geldt als verschijning voor de partijen.

§4. De opslag en verwerking van persoonsgegevens die door de videoconferentietoepassing worden gegenereerd, of die verband houden met de inhoud van audio- en video-uitwisselingen tijdens de videoconferentie, zijn uitgesloten.

§5. Wanneer de hoorzitting openbaar is, worden de praktische regelingen waardoor personen die geen partij zijn de videoconferentie kunnen bijwonen, beschikbaar gesteld op de website van de Raad van State. »

5. Gevraagd naar de betekenis van "persoonsgegevens die door de videoconferentietoepassing worden gegenereerd" en "persoonsgegevens die verband houden met de inhoud van audio- en video-uitwisselingen tijdens de videoconferentie (Art. 27/1, §4 in ontwerp) heeft de afgevaardigde van de minister gespecificeerd dat *«de door de videoconferentieapplicatie gegenereerde persoonsgegevens de metadata zijn van deze applicatie, zoals de identiteit van de verbonden personen en de e-mailadressen van de verbonden personen, die de Raad van State reeds grotendeels bekend zijn door hun communicatie in eerdere fasen van de procedure, terwijl de persoonsgegevens met betrekking tot de inhoud van de video- en audio-uitwisselingen die tijdens de videoconferentie plaatsvinden, verband houden met de communicatie van de partijen tijdens de zitting»*.

6. De Autoriteit merkt op dat de uitsluiting van de verwerking van dergelijke gegevens, waarin ontwerpartikel 27/1, § 4, voorziet, te absoluut is, aangezien het houden van hoorzittingen door middel van videoconferenties noodzakelijkerwijs inhoudt dat de Raad van State persoonsgegevens verwerkt betreffende de procespartijen en de personen die hen vertegenwoordigen. In tegenstelling tot de traditionele zittingen die in een rechtszaal (in persoon) plaatsvinden, worden immers, zoals de Raad van State in zijn advies 68.261/1-2 van 13 november 2020 heeft opgemerkt², *« alle geluiden en beelden (van de zitting per videoconferentie) gedigitaliseerd en omgezet in gegevens die vervolgens worden doorgegeven via servers van de onderneming die de videoconferentiedienst levert»*. Indien tijdens de zitting documenten of bewijsstukken worden uitgewisseld via de gebruikte videoconferentiesoftware, bevatten deze bovendien doorgaans informatie over de partijen bij het geschil en worden zij eveneens verwerkt³.

7. Het lijkt derhalve passender te bepalen dat de verwerking van persoonsgegevens door de Raad van State in dit verband beperkt dient te blijven tot het verzamelen van gegevens betreffende de personen die aan de hoorzitting deelnemen en die strikt noodzakelijk zijn voor de werking van het videoconferentiesysteem, alsmede de verwerkingen van persoonsgegevens die nodig

² Advies 68.261/1-2 van de Raad van State, Afdeling Wetgeving van 13 november 2020 over een voorontwerp van wet houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, beschikbaar op de website van de Raad van State.

³ Zoals ook het geval is voor de indiening van dergelijke documenten tijdens de fysieke hoorzitting.

zijn voor tot het in real time aan deze personen doorgeven⁴ van de geluiden en beelden van de hoorzitting (met inbegrip van het beheer van toegangsautorisaties voor videoconferenties). Daarnaast moet ook duidelijk worden gemaakt dat buiten deze verwerking geen opslag of registratie van dergelijke gegevens door de Raad van State plaatsvindt en door niemand anders kan worden uitgevoerd, terwijl dit verbod op passende wijze wordt bestraft (zie hieronder).

8. Indien de auteur van het voorontwerp de begrippen «*persoonsgegevens die door de videoconferentietoepassing worden gegenereerd*⁵» en «*gegevens die verband houden met de inhoud van audio- en video-uitwisselingen tijdens de videoconferentie*» handhaaft, verdient het voorts aanbeveling deze in het dispositief van het voorontwerp te definiëren. Aangezien dit onderscheid in het onderhavige geval echter niet erg relevant is (aangezien video- en audio-uitwisselingen van natuurlijke personen die aan een videoconferentie deelnemen ook persoonsgegevens van die personen zijn), verdient het aanbeveling te verwijzen naar persoonsgegevens van personen die deelnemen aan de videoconferentie die noodzakelijk zijn voor het functioneren van de videoconferentiedienst, met inbegrip van de audio- en video-uitwisselingen die in dit verband plaatsvinden.
9. Ook al gaat het bij de geschillen waarover de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet beslissen in het algemeen niet om de verwerking van bijzondere categorieën van gegevens in de zin van artikel 9 van de AVG, zoals de afgevaardigde van de minister opmerkt, het blijft een feit dat de gegevens betreffende elk geschil waarbij een of meer natuurlijke personen betrokken zijn, persoonsgegevens zijn in de zin van de AVG; die gevoelige informatie over hen kunnen onthullen, zoals bijvoorbeeld in het geval van geschillen over de openbare dienst. Zoals de Autoriteit reeds heeft opgemerkt in haar advies 119/220 van 26 november 2020⁶, moeten er derhalve passende garanties worden geboden voor het houden van dergelijke hoorzittingen per videoconferentie en moet het gebruikte middel de naleving van de AVG waarborgen.
10. In dit verband is het in ieder geval passend te bepalen dat de keuze om een hoorzitting per videoconferentie voor te stellen redelijk en passend moet zijn gezien de omstandigheden van de zaak. Teneinde de doeltreffendheid van het wettelijk verbod op het opnemen van hoorzittingen (zoals bedoeld door de auteur van het voorontwerp) door elke partij bij de hoorzitting of elke persoon die om een verbinding met de hoorzitting heeft verzocht, te waarborgen, is het voorts

⁴ Namelijk : de partijen en/of hun vertegenwoordiger(s) alsmede personen die om toegangscodes hebben verzocht om de hoorzitting bij te wonen.

⁵ In plaats van te verwijzen naar het begrip metagegevens, moet het soort gegevens waarnaar wordt verwezen worden gedefinieerd; indien nodig door te verwijzen naar de functie ervan.

⁶ Advies 119/2020 over het voorontwerp van wet houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19

passend dat dit verbod vergezeld gaat van een doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctie.

11. Wat betreft de vaststelling van de omstandigheden waarin een dergelijke verwerking van persoonsgegevens door de Raad van State zal worden uitgevoerd, bepaalt het ontwerpartikel 27/1, §1 dat dit zal gebeuren « *in uitzonderlijke omstandigheden*» (zolang aan de opgesomde voorwaarden is voldaan). Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet blijkt echter duidelijk dat de auteur ervan ook verwijst naar niet-uitzonderlijke situaties, namelijk gevallen waarin enkele uren verstrijken tussen de indiening van het verzoek en het houden van de hoorzitting⁷. Daarom moet het ontwerp van artikel 27/1, §1, in die zin worden aangevuld.
12. Ten slotte moet het voorontwerp, met het oog op de voorspelbaarheid voor de betrokkenen, de verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens die nodig zijn voor het houden van de hoorzitting per videoconferentie, namelijk de Raad van State, aanwijzen. Als verantwoordelijke voor de verwerking moet hij ervoor zorgen dat de gegevensverwerkingsmethoden voldoen aan de AVG, dat de betrokkenen worden geïnformeerd overeenkomstig de artikelen 12 en 13 van de AVG, en dat elke verwerker die voor het gebruik van de videoconferentiesoftware wordt gebruikt, van de hoogste kwaliteit is.
13. Met het oog op de bekendmaking van hoorzittingen die via videoconferentie plaatsvinden, heeft de afgevaardigde van de minister gepreciseerd dat « *op de website van de Raad van State een bericht wordt gepubliceerd waarin wordt vermeld dat een link naar de videoconferentie kan worden verkregen door een e-mail te sturen naar de griffier van de betrokken kamer. Bij deze gelegenheid wordt de identiteit van de personen die verzoeken om een virtuele hoorzitting te mogen bijwonen niet geverifieerd, zoals het geval is bij fysieke hoorzittingen waar het publiek zonder opgave van identiteit plaatsvindt*». De Autoriteit merkt op dat deze aanpak een geschikt functioneel equivalent biedt aan het openbare karakter van traditionele hoorzittingen. Aangezien het risico van onrechtmatige opname van hoorzittingen per videoconferentie in die omstandigheden groter lijkt, zou het ook passend kunnen zijn om in plaats daarvan, indien de omstandigheden het toelaten, te voorzien in de mogelijkheid om de hoorzitting per videoconferentie in de gebouwen van de Raad van State bij te wonen. Bovendien verdient het aanbeveling om, bij wijze van goede praktijk, van de voorzittende rechter te verlangen dat hij aan het begin van elke zitting de regels inzake het verbod op het maken van opnamen herhaalt voor alle personen die de zitting bijwonen.
14. Voor het overige heeft de Autoriteit geen verdere opmerkingen over artikel 7 van het

⁷ Dit is niet ongewoon, aldus de toelichting.

voorontwerp van wet.

15. Volledigheidshalve merkt de Autoriteit op dat er tot op heden geen onafhankelijke autoriteit is opgericht om toezicht te houden op de verwerking van persoonsgegevens door rechtbanken bij de uitoefening van hun gerechtelijke taken. Aangezien de Autoriteit, gelet op artikel 56 van de AVG, echter geen bevoegdheid over hen heeft, moet dit rechtsvacuüm worden opgevuld, dat in strijd is met artikel 8.3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Om deze redenen,

is de Autoriteit van mening dat het voorontwerp van wet als volgt moet worden aangepast:

1. Aanpassing van ontwerpartikel 27/1, § 4 overeenkomstig de overwegingen 7 en 8 (overw. 5 tot 8);
2. Invoering van passende aanvullende waarborgen rond het gebruik van videoconferenties voor hoorzittingen, zoals de verplichting om het besluit om daarvan gebruik te maken te motiveren en het verbod op het opnemen van hoorzittingen vergezeld te doen gaan van een doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctie (overwegingen 9 en 10);
3. Toevoeging van de mogelijkheid van een zeer korte termijn waarbinnen de hoorzitting moet plaatsvinden om te bepalen in welke omstandigheden videoconferenties voor hoorzittingen zullen worden gebruikt (overweging 11);
4. Bepaling van de verantwoordelijke voor de verwerking van de gegevens die nodig zijn voor het houden van hoorzittingen per videoconferentie (overweging 12) ;
5. De verplichting opleggen om aan het begin van een hoorzitting per videoconferentie te herinneren aan het wettelijk verbod op opname en waar nodig, ervoor zorgen dat het publiek hoorzittingen per videoconferentie in de gebouwen van de Raad van State kan bijwonen (overweging 13).

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Cédrine Molière, Directeur