



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 89/2023 van 17 mei 2023

Betreft: Voorontwerp van decreet *tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de digitale procesvoering voor de Vlaamse bestuursrechtscolleges en andere wijzigingen* (CO-A-2023-118)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Cédrine Morlière, mevrouw Nathalie Ragheno, mevrouw 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*, 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 artikel 25, lid 3, WOG volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Zuhail Demir, Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 17/03/2023;

Gelet op de bijkomende toelichting verstrekt door de aanvrager op 17/04/2023;

Brengt op 17 mei 2023 het volgend advies uit:

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande het voorontwerp van decreet *tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de digitale procesvoering voor de Vlaamse bestuursrechtscolleges en andere wijzigingen* (hierna "het voorontwerp van decreet" of "het voorontwerp").

2. Het decreet van 4 april 2014, zoals gewijzigd bij decreet van 21 mei 2021, regelt momenteel de organisatie en de rechtspleging van drie Vlaamse bestuursrechtscolleges, meer bepaald het Handhavingscollege (opgericht bij artikel 16.4.19, § 1, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 *houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid*), de Raad voor Vergunningsbetwistingen (opgericht bij artikel 4.8.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen (opgericht bij artikel 202 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011). De voormelde administratieve rechtscolleges worden inhoudelijk en organisatorisch overkoepeld en ondersteund door de Dienst van de Bestuursrechtscolleges (hierna "DBRC").

3. Eén van de doelstellingen opgenomen in het Regeerakkoord 2019-2024 van de Vlaamse Regering bestaat erin ervoor te zorgen dat de procedures bij de DBRC binnen afzienbare tijd volledig digitaal kunnen worden gevoerd. Deze digitalisering van de procedures werd eveneens uitdrukkelijk als beleidsvoornemen opgenomen in het beleidsplan 2021-2024 van de DBRC:

"(...) de bouw van een digitaal platform of loket moet het mogelijk maken geschillen (jurisdictionele procedures) in het omgevingsrecht (en, omwille van de uitbreiding van bevoegdheden, ook in andere domeinen, zoals het onderwijsrecht) bij Vlaamse bestuursrechtscolleges volledig digitaal te laten verlopen, dat wil zeggen vanaf de indiening van een beroep tot en met de (betekening van de) uitspraak."

Zo moet het bijvoorbeeld mogelijk worden een procedure volledig digitaal te laten verlopen, dus zelfs zonder fysieke zitting (maar wel met waarborgen dat een onafhankelijke rechter, met respect voor de tegenspraak, oordeelt, en de garantie dat dit dan binnen een redelijke termijn gebeurt), of om zittingen digitaal te laten verlopen, zodat de procespartijen en/of de rechters zich niet hoeven te verplaatsen en het publiek toch de zitting kan volgen".

4. Bij Besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2021¹ werd reeds de facultatieve digitale neerlegging van documenten bij de deze rechtscolleges voorzien. Het ter advies voorliggende

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2021 *tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat het digitaal loket betreft*, BS 12 februari 2021.

voorontwerp van decreet beoogt nu onder meer een decretaal kader te voorzien voor de volledige digitalisering van de procesvoering binnen de DBRC-rechtscolleges. Hiertoe worden een aantal wijzigingen aangebracht aan de procedures voor voornoemde bestuursrechtscolleges, zoals opgenomen in het decreet van 4 april 2014. Met name voorziet dit ontwerp in een (verplichte) digitale procesvoering alsook de mogelijkheid om de zitting op digitale wijze te volgen, een nieuwe wrakingsprocedure voor de bestuursrechters en in een algemeen kader voor de verwerking van persoonsgegevens door de Vlaamse bestuursrechtscolleges en de DBRC in het kader van de uitoefening van hun decretale taken.

5. Wat dit laatste aspect betreft, voorziet het voorontwerp door middel van zijn artikelen 18 en 19 de invoeging van een Hoofdstuk 6/1 ("*Verwerking van persoonsgegevens*") in het decreet van 4 april 2014. In haar advies 2020/43 van 6 oktober 2020 betreffende het voorontwerp van DBRC-procedurebesluit wees de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) er op dat de wezenlijke elementen van de verwerking(en) van persoonsgegevens in het kader van de rechtspleging voor de Vlaamse bestuursrechtscolleges in het DBRC-decreet zelf dienen te worden opgenomen, hetgeen vandaag nog niet het geval is. Het ter advies voorliggende voorontwerp beoogt de voormelde wezenlijke elementen van deze verwerking op te nemen in dit decreet. Dit decretale kader is zowel van toepassing op de verwerkingen tijdens de traditionele afhandeling (de 'analoge' behandeling of afhandeling op papier) van de jurisdictionele beroepen bij de verschillende Vlaamse bestuursrechtscolleges als op de (toekomstige) digitale afhandeling.

6. De Autoriteit verwijst eveneens naar het advies 2023/038² van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens betreffende het ter advies voorliggende voorontwerp.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a. Rechtsgrond – algemene principes

7. De Autoriteit wijst erop dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat is vastgelegd in artikel 8 EVRM en in artikel 22 van de Grondwet. Dit recht is echter niet absoluut. De artikelen 8 EVRM en 22 van de Grondwet sluiten overheidsinmenging in het recht op bescherming van het privéleven (waar ook persoonsgegevens deel van uitmaken) niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling; dat zij beantwoordt aan een algemeen maatschappelijk belang en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling³. Elke norm die de verwerking

² https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2023_038_advies.pdf.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH, Arrest van 4 april 2019, nr. 49/2019 ("*Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een*

van persoonsgegevens regelt (en die van nature een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens) moet niet alleen noodzakelijk en evenredig zijn, maar ook voldoen aan de eisen van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de betrokkenen, over wie gegevens worden verwerkt, een duidelijk beeld krijgen van de verwerking van hun gegevens.

8. De verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke verplichting⁴ of voor de uitoefening van een opdracht van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag die aan verwerkingsverantwoordelijke is toevertrouwd⁵, moet overeenkomstig artikel 6.3 AVG, gelezen in het licht van overweging 41 van de AVG, worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn. Bovendien is het volgens artikel 22 van de Grondwet noodzakelijk dat de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm worden vastgesteld. Het gaat hierbij minstens om:

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).

9. Voor zover de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigen, omvat de wettelijke bepaling terzake tevens volgende (aanvullende) essentiële elementen:

- 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.

b. Toepassing van deze algemene principes

10. De voor advies voorgelegde tekst schrijft onder meer in de bestaande regelgeving een afzonderlijk en specifiek hoofdstuk in dat aan de verwerking van persoonsgegevens is gewijd (*Hoofdstuk 6/1. Verwerking van persoonsgegevens*).

voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling").

⁴ Art. 6.1.c) van de AVG

⁵ Art. 6.1.e) van de AVG.

11. Een dergelijk specifiek hoofdstuk inzake gegevensverwerking kan in bepaalde gevallen contra-productief werken op het vlak van voorzienbaarheid en zelfs eerder afbreuk doen aan de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen (waaronder het principe van minimale gegevensverwerking), inzonderheid in de mate dat dit, zoals *in casu* het geval is, de vorm aanneemt van een 'catch all' bepaling waarin in één bepaling alle te verwezenlijken doeleinden worden verzameld; in een andere bepaling alle verschillende verwerkingsverantwoordelijken worden vermeld; in nog een andere alle mogelijke betrokkenen; in weer een andere alle te verwerken (categorieën van) persoonsgegevens worden opgelijst, etc. en dit zonder een duidelijke link te maken tussen deze onderscheiden verwerkingselementen.

12. Voor zover de steller van het ontwerp zou willen vasthouden aan de implementatie van een afzonderlijk specifiek hoofdstuk, gewijd aan de verwerking van persoonsgegevens, zal dit moeten worden herwerkt, waarbij op genuanceerde wijze zal moeten worden uiteengezet welke persoonsgegevens van welke betrokkenen noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van welk concreet doeleinde en wie terzake optreedt als verwerkingsverantwoordelijke. Ook het vaststellen van passende te respecteren maximale bewaartermijnen dringt zich daarbij op.

13. De aanvrager geeft aan dat de verwerkingen van persoonsgegevens waartoe het voor advies voorliggende ontwerp aanleiding geeft, noodzakelijk zijn om te voldoen aan de decretale taken die krachtens en overeenkomstig de bepalingen van het DBRC-decreet worden uitgeoefend door de Vlaamse bestuursrechtscolleges vermeld in artikel 2, 1° van het voorontwerp en waaraan ook de DBRC uitvoering verleent.

14. De Autoriteit stelt vast dat de door het voorontwerp omkaderde verwerkingen van persoonsgegevens een ernstige inmenging in de rechten en vrijheden van betrokkenen inhouden, daar deze:

- het gebruik voorzien van het rijksregisternummer met het oog op de unieke identificatie van de betrokkenen (cf. artikel 19 voorontwerp - ontworpen artikel 48/1, §3, 3° DBRC-decreet); en
- betrekking hebben op bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikelen 9 en 10 AVG (cf. artikel 19 voorontwerp - ontworpen artikel 48/1, §3, 8° DBRC-decreet).

c. Doeleinde(n) van de in te voeren gegevensverwerking

15. Overeenkomstig artikel 5.1.b) van de AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen

deze persoonsgegevens vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt.

16. Uit de tekst van het ter advies voorliggende voorontwerp blijkt dat de beoogde verwerkingen van persoonsgegevens kaderen in de (digitalisering van) de procesvoering voor de Vlaamse bestuursrechtscolleges.

17. Ontworpen artikel 48/1, §1, tweede lid bepaalt dat *"de verwerking van persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 3, noodzakelijk [is] om te voldoen aan een wettelijke verplichting in de zin van artikel 6, lid 1, c), van de algemene verordening gegevensbescherming, namelijk de decretale taken die krachtens en overeenkomstig de bepalingen van dit decreet worden uitgeoefend door de Vlaamse bestuursrechtscolleges, vermeld in artikel 2, 1^o en waaraan ook de dienst van de Bestuursrechtscolleges uitvoering verleent"*.

18. Wat voormelde bepaling betreft, wijst de Autoriteit erop dat deze juridisch gezien en op vlak van de voorzienbaarheid voor de betrokkenen geen enkele meerwaarde biedt. Teneinde de rechtmatigheid van verwerkingen op grond van artikel 6.1. c) AVG te waarborgen, is het immers niet vereist dat in het ontwerpbesluit wordt gespecificeerd dat de daartoe verrichte gegevensverwerkingen worden verricht *"om te voldoen aan een wettelijke verplichting in de zin van artikel 6, lid 1, c), van de algemene verordening gegevensbescherming"*. Voormelde bepaling zal derhalve worden geschrapt wegens redundantie ten opzichte van de AVG⁶ en wegens het ontbreken van toegevoegde waarde voor de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de regelgeving inzake de verwerking van persoonsgegevens. Niets belet om deze uitleg voor alle duidelijkheid in de voorbereidende werkzaamheden in te lassen met een pedagogisch oogmerk.

19. In de artikelsgewijze bespreking van de Memorie van toelichting preciseert de aanvrager dat de door het ter advies voorliggende voorontwerp omkaderde verwerkingen van persoonsgegevens tot doel de behandeling hebben van de juridische beroepen die onder de rechtsmacht van de Vlaamse bestuursrechtscolleges (*i.e.* het Milieuhandhavingcollege, de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen) vallen. Deze stelt dat *"dit ruime decretale kader voor de verwerking van persoonsgegevens niet enkel [geldt] voor de verwerkingen die plaatsvinden in het kader van de digitale procesvoering maar is evenzeer van toepassing op de verwerkingen tijdens de*

⁶ Ter herinnering, en zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie consequent in zijn rechtspraak heeft geoordeeld, houdt de rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen een verbod in op een transcriptie ervan in nationaal recht, omdat een dergelijke procedure" (creëren) een dubbelzinnigheid kan inhouden met betrekking tot zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het tijdstip van de inwerkingtreding ervan (HJEU, 7 februari 1973, Commission vs. Italië (C-39/72), Jurisprudentie, 1973, blz. 101, § 17). Zie ook en met name HJEU, 10 oktober 1973 Fratelli Variola S.p.A. vs. Amministrazione italiana delle Finanze (C-34/73), Jurisprudentie, 1973, blz. 981, § 11; HJEU, 31 januari 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Jurisprudentie (C-94/77), 1978, p. 99 §§ 24-26.

traditionele afhandeling (de 'analoge' behandeling of afhandeling op papier) van de jurisdictionele beroepen bij de verschillende Vlaamse bestuursrechtscolleges'.

20. De Autoriteit is van oordeel dat bovenvermelde doeleinde als dusdanig als welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd kan worden beschouwd in de zin van artikel 5.1.b) AVG.

d. Verwerkingsverantwoordelijke(n)

21. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.

22. De aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) in de regelgeving moet in overeenstemming zijn met de rol die deze actor(en) in de praktijk spe(e)l(t)(en) en met de zeggenschap die hij heeft (of zij hebben) over welke essentiële middelen voor de verwerking worden ingezet. Anders oordelen, zou niet alleen in strijd zijn met de letter van de tekst van de AVG, maar zou ook de doelstelling van de AVG om een consistent en hoog beschermingsniveau voor natuurlijke personen te waarborgen in gevaar kunnen brengen.

23. Ontworpen artikel 48/1, §1 DBRC-decreet bepaalt dat de Vlaamse bestuursrechtscolleges en de DBRC als *afzonderlijke* verwerkingsverantwoordelijken in de zin van artikel 4.7) AVG de in §3 opgesomde (categorieën van) persoonsgegevens verwerken. In de Memorie van toelichting wordt gepreciseerd dat de verwerkingen door onder meer de verschillende bestuursrechters en het personeel, de medewerkers, stagiairs en extern aangestelden van de DBRC bijgevolg plaatsvinden onder het gezag van de voormelde verwerkingsverantwoordelijken.

24. De Autoriteit wijst er wat dit betreft op dat uit het voorontwerp niet duidelijk blijkt voor welke (categorieën van) persoonsgegevens van welke (categorieën van) betrokkenen en voor welke doeleinden elk van de aangewezen entiteiten als verwerkingsverantwoordelijke zal optreden. Gevraagd naar bijkomende toelichting hieromtrent, stelt de aanvrager dat *"de bestuursrechtscolleges en de DBRC juridisch gezien aparte entiteiten [zijn]. (...) De DBRC is de dienst die de rechtscolleges en hun bestuursrechters ondersteunt. Het doeleinde van de verwerking door de personeelsleden van de DBRC (griffiers, referendarissen, coördinatiejuristen, ...) is zorgen voor de inhoudelijke en administratieve voorbereiding van de beroepsdossiers. Het doeleinde van de verwerking door de rechtscolleges en de daarin benoemde bestuursrechters is recht spreken op basis van de door de DBRC voorbereide dossiers. Daardoor worden weliswaar dezelfde categorieën van persoonsgegevens door alle instanties verwerkt maar het doeleinde waarvoor deze worden verwerkt is verschillend. De opdracht van de DBRC en de opdracht van de rechtscolleges zijn vastgelegd in het DBRC-decreet en*

uitvoeringsbesluit. De DBRC en de rechtscolleges zijn bijgevolg afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijken". De Autoriteit wijst er op dat het aangewezen is deze toelichting minstens in de Memorie van toelichting op te nemen.

25. Verder stelt de Autoriteit vast dat ontworpen artikel 48/1, §3 DBRC-decreet (cf. *infra*) in de oplistings van de verwerkte categorieën van persoonsgegevens melding maakt van "*7° de informatie over de studievoortgang en examenbekwaamheidsresultaten*". De Autoriteit meent hieruit te kunnen afleiden dat het in het DBRC-decreet in te voegen "*Hoofdstuk 6/1. Verwerking van persoonsgegevens*" eveneens betrekking heeft op de procedures voor de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen en de in dit verband verzamelde en verwerkte persoonsgegevens. Gevraagd naar nadere toelichting in dit verband, stelt de aanvrager wat dit betreft dat "*het ontwerp van decreet tot wijziging van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen en de rechtspositieregeling van de bestuursrechters op 15 maart 2023 [is] aangenomen in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement en vervolgens door de Vlaamse Regering op 17 maart 2023 bekrachtigd en afgekondigd. De wijzigingsbepalingen met betrekking tot deze inkanteling treden in werking op uiterlijk 1 september 2023. Deze categorie van persoonsgegevens werd opgenomen om te anticiperen op de toekomstige inkanteling*". Indien het voorontwerp van decreet eveneens de rechtspleging van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen beoogt te regelen, dient deze Raad in artikel 2, 1° DBRC-decreet, waarnaar ontworpen artikel 48/1, §1 DBRC-decreet verwijst, eveneens te worden vermeld als afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijke voor wat betreft de persoonsgegevens verwerkt in het kader van de afhandeling van beroepen ingesteld voor deze laatste.

e. Categorieën van persoonsgegevens en betrokkenen

26. Artikel 5.1.c) AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking').

27. Ontworpen artikel 48/1, §1, derde lid DBRC-decreet stelt dat "*de verwerking van persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 3, beperkt [is] tot wat noodzakelijk is om het doeleinde, vermeld in het tweede lid, te bereiken*". De Autoriteit wijst er op dat door eenvoudigweg het beginsel van minimale persoonsgegevensverwerking te herhalen, deze bepaling geen enkele meerwaarde heeft in vergelijking met (artikel 5.1.c) van) de AVG en bovendien het verbod op overschrijving van de AVG schendt⁷. Daarom dient deze bepaling te worden geschrapt.

⁷ Cf. voetnoot 6.

28. Ontworpen artikel 48/1, §2 DBRC-decreet bepaalt wat betreft de **(categorieën van) betrokkenen** hetgeen volgt:

"§2. Een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, of de dienst van de Bestuursrechtscolleges kan de persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 3, verwerken van onder meer de volgende categorieën van betrokken personen⁸:

1° de natuurlijke personen die als partij optreden in een juridictioneel beroep bij een Vlaams bestuursrechtscollege of die worden geïdentificeerd als belanghebbende of betrokkene in het kader van de goede en zorgvuldige behandeling van een dergelijk beroep;

2° de natuurlijke personen die als vertegenwoordiger van een partij optreden in een juridictioneel beroep bij een Vlaams bestuursrechtscollege of die als bemiddelaar, deskundige of getuige betrokken zijn bij de behandeling van een dergelijk beroep;

3° de natuurlijke personen die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn bij de bestuurlijke besluitvormingsprocedure, beroepsprocedure of verkiezingsproces die voorafgaat aan een juridictioneel beroep bij een Vlaams bestuursrechtscollege;

4° de natuurlijke personen van wie persoonsgegevens worden aangeleverd door de partijen in het kader van de procesvoering in een juridictioneel beroep bij een Vlaams bestuursrechtscollege of waarvan de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor de zorgvuldige afhandeling van een dergelijk beroep".

29. Wat betreft de verzamelde en verwerkte **(categorieën van) persoonsgegevens**, stelt artikel 48/1, §3:

"§3. De volgende categorieën van persoonsgegevens van de betrokken personen, vermeld in paragraaf 2, kunnen onder meer worden verwerkt⁹ in het kader van het doeleinde, vermeld in paragraaf 1, tweede lid:

1° de identiteitsgegevens;

2° de contactgegevens;

3° het rijksregisternummer;

4° de beroepsgegevens en de gegevens over professionele activiteiten;

5° de financiële identificatiegegevens en de gegevens over de financiële situatie van een natuurlijke persoon;

6° de woningkenmerken;

⁸ De Autoriteit onderlijnt.

⁹ Idem.

7° de informatie over de studievoortgang en examenbekwaamheidsresultaten;

8° de bijzondere categorieën van persoonsgegevens, vermeld in artikel 9 en 10 van de algemene verordening gegevensbescherming, waaronder medische gegevens, gezondheidsgegevens, gegevens over de politieke voorkeur of opvatting en gerechtelijke gegevens, met inbegrip van informatie over strafrechtelijke vervolging of veroordelingen en strafbare feiten;

9° alle andere categorieën van persoonsgegevens die de partijen aanleveren of die noodzakelijk zijn voor de zorgvuldige afhandeling van een jurisdictioneel beroep bij een Vlaams bestuursrechtcollege als vermeld in artikel 2, 1°.

30. De Memorie van toelichting preciseert in dit verband dat *"het kan gaan om de persoonsgegevens die nodig zijn om de partijen te identificeren, zoals voor- en achternaam, geslacht, leeftijd, geboortedatum en, in voorkomend geval, overlijdensdatum en de vereiste gegevens om de partijen te contacteren, zoals adres, telefoonnummer en e-mailadres. Hoewel het rijksregisternummer niet strikt noodzakelijk is om de partijen in een beroep bij een Vlaams bestuursrechtcollege te identificeren, komt het regelmatig voor dat de partijen eigenhandig het rijksregister[nummer] overmaken in hun processtukken gedurende de procedure zodat ook het rijksregister[nummer] deel uitmaakt van de categorieën van persoonsgegevens die potentieel kunnen worden verwerkt in het kader van de voormelde procesvoering. Naast de voormelde (categorieën van) gegevens is de opsomming in paragraaf 3 evenmin exhaustief. Ook in dit geval is het immers op voorhand onmogelijk in te schatten welke specifieke persoonsgegevens de partijen zullen overmaken aan de verwerkingsverantwoordelijken in het kader van de uitwisseling van proces- en overtuigingsstukken of welke gegevens noodzakelijk blijken voor de zorgvuldige afhandeling van een jurisdictioneel beroep bij een Vlaams bestuursrechtcollege. Om deze reden kan geenszins worden uitgesloten dat er andere persoonsgegevens dan de categorieën opgesomd in paragraaf 3, waaronder ook bepaalde bijzondere persoonsgegevens, zullen worden verwerkt in het kader van de afhandeling van de jurisdictionele beroepen die worden behandeld door de Vlaamse bestuursrechtcolleges".*

➤ Wat betreft de gegevens die betrekking hebben op de partijen bij het geschil

31. De Autoriteit merkt vooreerst op dat bepaalde van de in de Memorie van toelichting opgesomde (categorieën van) persoonsgegevens niet uitdrukkelijk zijn opgenomen in ontworpen artikel 48/1, §3 DBRC-decreet en dat voor een aantal van deze gegevens nergens wordt verantwoord waarom de verzameling en verwerking ervan noodzakelijk zou zijn voor de beoogde doeleinden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de identificatiegegevens "geslacht" en "leeftijd". Dit dient bijgevolg te worden verduidelijkt dan wel dienen de betrokken gegevens te worden geschrappt.

32. De Autoriteit stelt verder vast dat ontworpen artikel 48/1, §3, 3° DBRC-decreet voorziet in de verwerking van het rijksregisternummer van de betrokkenen. In de Memorie van toelichting stelt de

aanvrager echter dat " *hoewel het rijksregisternummer niet strikt noodzakelijk is om de partijen in een beroep bij een Vlaams bestuursrechtscollege te identificeren, [het] regelmatig voor[komt] dat de partijen eigenhandig het rijksregister[nummer] overmaken in hun processtukken (...) zodat ook het rijksregister[nummer] deel uitmaakt van de categorieën van persoonsgegevens die potentieel kunnen worden verwerkt in het kader van voormelde procesvoering*". De Autoriteit wijst er wat dit betreft op dat, overeenkomstig het beginsel van minimale gegevensverwerking vervat in artikel 5.1.c) AVG, in het decreet uitsluitend de verwerking van die persoonsgegevens dient te worden voorzien die *noodzakelijk* zijn voor de verwezenlijking van beoogde doeleinde(n). In de praktijk dient er, bij de toepassing van het decreet, door de verwerkingsverantwoordelijke(n) vervolgens over te worden gewaakt dat uitsluitend voormelde gegevens worden verzameld en verwerkt.

33. De Autoriteit herinnert er in dit verband aan dat unieke identificatienummers een bijzondere bescherming genieten. Artikel 87 AVG voorziet dat de lidstaten die een nationaal identificatienummer vaststellen, er moeten over waken dat dit alleen wordt gebruikt met passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Zo vestigde de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de rechtsvoorganger van de Autoriteit, reeds eerder¹⁰ de aandacht op in acht name van volgende waarborgen terzake:

- het gebruik van een algemeen identificatienummer moet worden beperkt tot de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is aangezien dit gebruik risico's impliceert inzake koppeling van bestanden;
- de doeleinden moeten duidelijk en expliciet worden gepreciseerd zodat men de beoogde soorten verwerkingen kan vermoeden/voorzien;
- de bewaartermijn en de eventuele mededelingen aan derden moeten eveneens worden omkaderd;
- technische en organisatorische maatregelen moeten het beveiligd gebruik passend omkaderen en
- de niet-naleving van de bepalingen die het gebruik omkaderen moeten worden gesanctioneerd aan de hand van effectieve, proportionele en ontradende sancties.

➤ Wat betreft de persoonsgegevens opgenomen in de processtukken

34. De Autoriteit begrijpt dat, zoals gesteld in de Memorie van toelichting, alle (categorieën van) betrokkenen en van persoonsgegevens *in casu* niet bij voorbaat exhaustief of precies kunnen worden vastgesteld aangezien de Vlaamse bestuursrechtscolleges en de DBRC afhankelijk zijn van de informatie en persoonsgegevens die de partijen in het kader van de procesvoering en de bewijsvoering

¹⁰ Zie advies nr. 19/2018 van 29 februari 2018 betreffende een voorontwerp van wet *houdende diverse bepalingen "Binnenlandse Zaken"*.

overmaken in hun proces- en overtuigingsstukken¹¹. De aanvrager neemt in artikel 48/1, §3 desalniettemin een niet-limitatieve lijst op van (mogelijke) te verzamelen en verwerken persoonsgegevens.

35. Gevraagd naar nadere toelichting in dit verband betreffende ontworpen artikel 48/1, §3, 8° ("de bijzondere categorieën van persoonsgegevens, vermeld in artikel 9 en 10 van de algemene verordening gegevensbescherming"), stelt de aanvrager dat het onder meer gaat "*om medische gegevens, gezondheidsgegevens, gegevens over de politieke voorkeur of opvatting en gerechtelijke gegevens, met inbegrip van informatie over strafrechtelijke vervolging of veroordelingen en strafbare feiten. Het is inderdaad denkbaar dat alle betrokken bestuursrechtscolleges bijzondere categorieën van persoonsgegevens zullen verwerken. Onderstaande voorbeelden zijn louter exemplarisch en niet exhaustief.*

Bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen kunnen bijvoorbeeld gezondheidsgegevens of medische gegevens aangeleverd worden in functie van het aantonen van het belang bij het bestrijden van een verleende vergunning.

Het Handhavingscollege behandelt o.a. beroepen tegen administratieve geldboetes opgelegd voor milieu- of bouw misdrijven. In dat kader bevatten de dossiers gegevens over strafbare feiten, eventuele voorafgaande veroordelingen.

De Raad voor Verkiezingsbetwistingen behandelt o.a. beroepen over lokale verkiezingen. Uit die betwistingen kan onder meer de politieke voorkeur van de verzoekende partij worden afgeleid.

Partijen leggen de meest uiteenlopende stukken neer, dus soms zal de DBRC gewoon uit noodzaak bijzondere categorieën van persoonsgegevens moeten verwerken". De Autoriteit neemt hier akte van.

36. De Autoriteit stelt vast dat ontworpen artikel 48/1, §3, 9° DBRC-decreet verder bepaalt dat, bovenop de in punten 1° tot en met 8° van voormelde bepaling, "*alle (...) categorieën van persoonsgegevens die de partijen aanleveren of die noodzakelijk zijn voor de zorgvuldige afhandeling van een juridictioneel beroep bij een Vlaams bestuursrechtcollege als vermeld in artikel 2, 1°*" kunnen worden verzameld en verwerkt. Deze functionele beschrijving lijkt een betere oplossing dan een niet limitatieve opsomming met "onder meer". Niets belet de aanvrager om deze opsomming bij wijze van voorbeeld in de voorbereidende werkzaamheden te plaatsen.

37. Wat betreft de opsomming van de (categorieën van) persoonsgegevens lijkt het, samenvattend, *in casu* bijgevolg aangewezen in de tekst van het voorliggende voorontwerp enkel die (categorieën van) persoonsgegevens op te lijsten waarvoor de respectievelijke verwerkingsverantwoordelijken zelf genoodzaakt zullen zijn deze te verzamelen en verwerken in het kader van de behandeling van de voor hen ingestelde procedures (met name ter identificatie en

¹¹ Memorie van toelichting, p. 19.

authenticatie van de partijen en andere betrokkenen), zonder te trachten een limitatieve opsomming te geven van *alle* mogelijke (categorieën van) persoonsgegevens die gebeurlijk kunnen voorkomen in de neergelegde stukken in het kader van de respectievelijke procedures. Dit aangezien het, ten eerste, zoals eveneens aangegeven door de aanvrager, praktisch gezien onmogelijk is dit op exhaustieve wijze te doen. Voor deze laatste persoonsgegevens kan, zoals aangegeven in overweging 36, desgevallend worden gewerkt met een functionele beschrijving. Niets belet de aanvrager echter om de niet-limitatieve opsomming in de voorbereidende werkzaamheden op te nemen bij wijze van illustratie.

38. De Autoriteit wijst er in dit verband nogmaals op dat in de normatieve tekst enkel specifieke bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens dienen te worden opgenomen indien en voor zover dit noodzakelijk is met het oog op de voorzienbaarheid van de door de betrokken norm omkaderde verwerking of teneinde specifieke waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen te voorzien (cf. ook *supra* voorgaande opmerkingen).

39. Hetzelfde geldt voor de opsomming van de (categorieën van) betrokkenen in ontworpen artikel 48/1, §2 DBRC-decreet. Ook deze bepaling biedt, gelet op het niet-exhaustieve karakter van de opsomming geen bijkomende waarborgen inzake transparantie en voorzienbaarheid dan het reeds bestaande kader dat de rechtsplegingsprocedures voor de betrokken bestuursrechtscolleges vaststelt. Ook hier heeft de steller van het voorontwerp van decreet bijgevolg de volgende keuze:

- ofwel het herschrijven van deze bepaling door op exhaustieve wijze de categorieën van betrokkenen wiens gegevens dienen te worden verwerkt, op te sommen en uitdrukkelijk te koppelen aan de concrete taak van algemeen belang/doelstelling, indien zulks mogelijk is;
- ofwel het schrappen van deze bepaling, met dien verstande dat het reeds bestaande kader de nodige voorspelbaarheid biedt met betrekking tot de (categorieën van) betrokkenen;
- ofwel een functionele beschrijving, zoals hierboven voorgesteld wat betreft de (categorieën van) persoonsgegevens (cf. overwegingen 36-37).

f. Categorieën van ontvangers

40. Ingevolge het legaliteits- en voorzienbaarheidsprincipe dient de regelgeving die een verwerking van persoonsgegevens invoert, in voorkomend geval, eveneens de (categorieën van) ontvangers van deze gegevens evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt, te bepalen.

41. Ontworpen artikel 48/1, §4 DBRC-decreet bepaalt in dit verband het volgende:

"Een Vlaams bestuursrechtcollege als vermeld in artikel 2, 1°, en de dienst van de Bestuursrechtcolleges kunnen alleen toegang tot en doorgifte van de persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 3, verlenen aan:

1° de natuurlijke personen, rechtspersonen en overheidsinstanties die als partij optreden in een jurisdictioneel beroep bij een Vlaams bestuursrechtcollege of die worden geïdentificeerd als belanghebbende of betrokkene in het kader van de goede en zorgvuldige behandeling van een dergelijk beroep;

2° de natuurlijke personen of rechtspersonen en hun medewerkers die als vertegenwoordiger van een partij optreden in een jurisdictioneel beroep bij een Vlaams bestuursrechtcollege;

3° de natuurlijke personen die als bemiddelaar, deskundige of getuige betrokken zijn bij de behandeling van een jurisdictioneel beroep bij een Vlaams bestuursrechtcollege;

4° het personeel of de vertegenwoordigers van bepaalde overheidsinstanties en gerechtelijke instanties in het kader van de wettelijke of decretale bevoegdheden van de voormelde instanties die verband houden met de opdrachten van de Vlaamse bestuursrechtcolleges".

42. De eerste drie categorieën van ontvangers roepen geen bijzondere bemerkingen op. Wat betreft de laatste categorie van ontvangers wijst de Autoriteit er evenwel op dat het aangewezen is te preciseren dat deze personeelsleden en vertegenwoordigers van overheidsinstanties en gerechtelijke instanties enkel toegang kunnen krijgen tot de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn in het kader van de uitoefening van hun "*wettelijke of decretale bevoegdheden*".

g. Bewaartermijn

43. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer 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 (beginsel van opslagbeperking).

44. De Autoriteit stelt vast dat ontworpen artikel 48/1, §6, eerste lid DBRC-decreet bepaalt dat "*de persoonsgegevens die conform dit artikel worden verwerkt en die vereist zijn voor de authenticatie van de gebruiker op het digitale platform, en voor het gebruik ervan, vijf jaar [worden] bewaard*". In de Memorie van toelichting licht de aanvrager toe dat deze gegevens voldoende lang dienen te worden bewaard om een veilige omgeving te voorzien voor de digitale procesvoering door een gebruiker van het digitale platform en deze laatste de optie te geven gedurende deze tijdsperiode terug te keren naar deze beveiligde omgeving. De aanvrager voegt eraan toe dat bij het bepalen van voormelde bewaartermijn tevens rekening werd gehouden met de behandelingstermijnen van het dossier door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als cassatierechter en/of mogelijke procedures

inzake prejudiciële vragen bij het Grondwettelijk Hof of het Hof van Justitie van de EU. De Autoriteit neemt hier akte van.

45. Ontworpen artikel 48/1, §6, tweede lid DBRC-decreet stelt dat *"de maximale bewaringstermijnen voor de andere persoonsgegevens dan de persoonsgegevens vermeld in het eerste lid (...) [worden] vastgelegd in de beheersregels, vermeld in artikel III.81, §2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018"*. Gevraagd naar nadere toelichting in dit verband, stelt de aanvrager dat de procedurestukken en de hierin vervatte persoonsgegevens *"integraal deel uitmaken van het dossier van de rechtspleging, en dat deze - na afloop van de behandeling van de dossiers - door de DBRC worden overgedragen aan het archiefdepot van de Vlaamse Overheid/Digitaal Archief Vlaanderen, dat deze dossiers volgens de toepasselijke beheersregels bewaart gedurende een vastgelegde termijn. Nadat de bewaartermijn verstreken is, worden de dossiers vernietigd met uitzondering van een steekproef"*.

46. Wat betreft deze tweede bewaartermijn, geregeld in ontworpen artikel 48/1, §6, tweede lid DBRC-decreet, wijst de Autoriteit er vooreerst op dat het opnemen van de bewaartermijnen in beheersregels niet in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 6.3 AVG, gelezen in het licht van overweging 41 AVG, en in samenlezing met artikel 22 van de Grondwet. Zoals hierboven reeds gesteld, dienen de wezenlijke elementen van de verwerking van persoonsgegevens immers in een formele wet (*i.e.* een wet, decreet of ordonnantie) te worden opgenomen in de mate dat sprake is van een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals *in casu* het geval is (cf. *supra* overwegingen 8-11). In het licht van artikel 22 van de Grondwet is het aan de decreetgever niet toegestaan om de verplichting die op haar rust om de wezenlijke elementen van de gegevensverwerking decretaal vast te stellen op algemene wijze te delegeren aan de uitvoerende macht of een bepaald bestuursorgaan¹².

47. Ten tweede stelt de Autoriteit vast dat in de beheersregels sprake is van een bewaartermijn van 20 jaar voor wat betreft de (digitale) procedurestukken die deel uitmaken van het rechtsplegingsdossier, waarbij als motivering wordt verwezen naar de verjaringstermijnen inzake

¹² Zie: Advies nr. 63.202/2 van 26 april 2018 van de Raad van State gegeven over een over een voorontwerp van wet "tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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, Parl.St. Kamer, 54-3185/001, blz1 21-122.

Zie in dezelfde zin volgende adviezen van de Raad van State:

- Advies 26.198/2, op 2 februari 1998 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 december 1998 "tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens", Parl.St. Kamer 1997-98, nr. 49-1566/1, 108;
- Advies 33.487/1/3 van 18 en 20 juni 2002 betreffende een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 augustus 2002 "houdende maatregelen inzake gezondheidszorg", Parl.St. Kamer 2002-03, nr. 2125/2, 539;
- Advies 37.765/1/2/3/4, op 4 november 2004 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2004, Parl.St. Kamer 2004-05, nr. 1437/2.

buitencontractuele aansprakelijkheid vervat in het Burgerlijk Wetboek¹³. De Autoriteit stelt bijgevolg vast dat uit de beheersregels kan worden afgeleid dat deze stukken *ten minste* gedurende voormelde termijn zullen dienen te worden bewaard, doch dat nergens een *maximale* bewaartermijn wordt vastgesteld voor wat betreft deze stukken en de erin vervatte persoonsgegevens. De beheersregels bepalen met andere woorden nergens na verloop van welke termijn de betrokken stukken niet langer mogen worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, zoals nochtans vereist door artikel 5.1.e) AVG. De Autoriteit verwijst in dit verband eveneens naar het arrest 110/2022 van het Grondwettelijk Hof, waarin dit laatste benadrukte dat "*door niet in een maximumtermijn voor het bewaren van persoonsgegevens te voorzien, de [betrokken bepalingen] niet bestaanbaar [zijn] met de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 5, lid 1, punt e) van de AVG*". Bijgevolg dienen de (maximale) bewaartermijnen van de verwerkte persoonsgegevens of minstens de criteria ter bepaling hiervan te worden opgenomen in het voorliggende ontwerp van decreet.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat volgende aanpassingen zich opdringen in het voorontwerp van decreet:

- nadere precisering van de (categorieën van) persoonsgegevens en de doeleinden waarvoor elk van de afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk zal zijn evenals de toevoeging van Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen als verwerkingsverantwoordelijke (overwegingen 21-25);
- herwerking van de ontworpen artikelen 48/1, §2 en §3 betreffende de (categorieën van) betrokkenen en de verzamelde en verwerkte (categorieën van) persoonsgegevens wegens een gebrek aan toegevoegde waarde in termen van transparantie en voorzienbaarheid voor de betrokkenen zoals deze bepalingen in de voorliggende tekst zijn geformuleerd (overwegingen 26-39);
- precisering van de vierde categorie van ontvangers in ontworpen artikel 48/1, §4 DBRC-decreet (overwegingen 40-42);

¹³ Cf. in dit verband bijvoorbeeld wat betreft de Raad voor Verkiezingsbetwistingen: <https://www.archief.vlaanderen.be/archief/series/series/234e65600604491aaa728d63e33fbda779f310e8a07f412cb4eff15cc31cef1e/details>.

- precisering in het voorontwerp van decreet van de (maximale) bewaartermijn van de persoonsgegevens bedoeld in ontworpen artikel 48/1, §6, tweede lid DBRC-decreet met het oog op de naleving van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 6.3 AVG *juncto* artikel 22 Grondwet alsook artikel 5.1.e) AVG (overwegingen 42-46).

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Cédrine Morlière, Directeur