



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.615/16
van 12 maart 2024

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de wijze van gegevensoverdracht van de Commissies voor juridische eerstelijnsbijstand naar de administratie, ter uitvoering van artikel 41 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021 over de juridische eerstelijnsbijstand’

Op 12 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de wijze van gegevensoverdracht van de Commissies voor juridische eerstelijnsbijstand naar de administratie, ter uitvoering van artikel 41 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021 over de juridische eerstelijnsbijstand’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 5 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 maart 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme (hierna: de minister) strekt tot de vaststelling van de wijze van gegevensoverdracht van de commissies voor juridische eerstelijnsbijstand naar de administratie. Het gaat om het agentschap bedoeld in artikel 1, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021 ‘over de juridische eerstelijnsbijstand’, namelijk het Agentschap Justitie en Handhaving.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat de jaarlijks verkregen gegevens door de commissie voor juridische eerstelijnsbijstand worden aangeleverd in de vorm van absolute getallen, die worden beschouwd als gecodeerde gegevens. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp preciseren welke gegevens moeten worden bezorgd. Het gaat om gegevens over de wijze waarop de vragen van een burger aan een advocaat van de juridische eerstelijnsbijstand tijdens het afgelopen jaar (niet) zijn behandeld, respectievelijk over een aantal kenmerken van de gebruikers, de instanties die de gebruiker hebben verwezen naar de juridische eerstelijnsbijstand en de instanties waar de juridische eerstelijnsbijstand de gebruiker naar verwezen heeft (of over gebruikers die niet zijn doorverwezen). Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat de administratie voorziet in een sjabloon voor het inhoudelijk verslag waarin de voormelde gegevens worden opgenomen.

De artikelen 5 en 6 van het ontwerp betreffen de uitoefening van de rechten van de gebruiker inzake de verwerking van persoonsgegevens en de rol van de commissie voor de juridische eerstelijnsbijstand daarbij.

Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat de administratie de aangeleverde gegevens bewaart gedurende een termijn van tien jaar vanaf de datum waarop ze het inhoudelijk verslag ontvangt.

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 41, vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 40 van het decreet van 26 april 2019 ‘houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand’.

Naar luid van artikel 41, vijfde lid, van het besluit van 29 oktober 2021 bepaalt de minister in welke gevallen de persoonsgegevens gecodeerd of geanonimiseerd aan de administratie moeten worden bezorgd, op welke wijze de geanonimiseerde gegevens en de gecodeerde persoonsgegevens moeten worden opgenomen in het inhoudelijke verslag, vermeld in

artikel 40, § 2 van dat besluit, hoe de persoonsgegevens moeten worden gecodeerd en hoelang de administratie de gecodeerde persoonsgegevens moet bewaren.

Die bepaling biedt rechtsgrond voor de artikelen 1 tot 4 van het ontwerp.

4. Volgens de gemachtigde geven de artikelen 5 en 6 van het ontwerp geen uitvoering aan artikel 41, vijfde lid, van het besluit van 29 oktober 2021, maar aan 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 (algemene verordening gegevensbescherming)’.

Een delegatie aan een minister kan enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden, wat impliceert dat die aangelegenheden exhaustief worden vermeld.¹ De vaststelling dat met de voormelde artikelen wordt beoogd uitvoering te geven aan de algemene verordening gegevensbescherming doet er dus niet aan af dat de minister niet tot het treffen van die regeling is gemachtigd, zodat ze uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

5. Artikel 7 van het ontwerp regelt de termijn waarvoor de administratie de gegevens bewaart.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.²

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van

¹ Een minister beschikt bovendien enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering die wel heeft op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.³

In advies 70.146/1 van 6 oktober 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van 29 oktober 2021, besloot de Raad van State reeds met zoveel woorden het volgende:

“De bij artikel 34 van het ontwerp gemaakte opmerking over het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet geldt *a fortiori* ook voor de in artikel 41 van het ontwerp voorziene delegatie aan de minister om te bepalen ‘hoelang de administratie de gecodeerde persoonsgegevens moet bewaren’. De maximumtermijn voor het bewaren van persoonsgegevens moet in het decreet zelf worden geregeld.”⁴

Vermits de regeling van de bewaartermijn moet worden aangenomen door de decreetgever,⁵ moet artikel 7 uit het ontwerp worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Wat het advies van de Raad van State betreft, moet onder het derde streepje van de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef worden geschreven: “De Raad van State heeft advies 75.615/16 gegeven op 12 maart 2024, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.”⁶

³ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

⁴ Adv.RvS 70.146/1 van 6 oktober 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van 29 oktober 2021, opm. 14.2.

⁵ Artikel 1, eerste lid, van het ontwerp preciseert dat de gecodeerde persoonsgegevens worden aangeleverd in de vorm van absolute getallen. Dat neemt echter niet weg dat naar luid van artikel 41, eerste lid, van het besluit van 29 oktober 2021, met verwijzing naar artikel 2, 5°, van het decreet van 26 april 2019, onder gecodeerde persoonsgegevens moet worden verstaan “gepseudon[i]miseerde persoonsgegevens, zoals bedoeld in artikel 4, 5), van de algemene verordening gegevensbescherming, die alleen door middel van een code in verband kunnen worden gebracht met een geïdentificeerde of identificeerbare persoon”. In de rubriek ‘Motivering’ van het ontwerp wordt opgemerkt dat het mogelijk is “dat een bepaalde commissie voor juridische eerstelijnsbijstand slechts een beperkt aantal gegevens verkrijgt, waardoor een volledige anonimisering van de gegevens niet mogelijk is en er bijgevolg steeds sprake is van gecodeerde persoonsgegevens.” Vermits de pseudonimisering de informatie het karakter van persoonsgegevens niet ontnemt, dient het legaliteitsbeginsel in acht te worden genomen (vgl. adv.RvS 71.273/1 van 28 april 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2022 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 2018 tot operationalisering van de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding’, opm. 2.2).

⁶ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 83, 4°.

Artikel 2

7. Vermits artikel 2 van het ontwerp slechts uit één paragraaf bestaat, moet de aanduiding “§1” worden weggelaten.

Artikel 3

8.1. In artikel 3, § 1, 3°, b) en c), van het ontwerp wordt verwezen naar gebruikers met een (andere dan een) “Europese nationaliteit” om twee categorieën van te bezorgen gegevens af te bakenen.

Het verdient aanbeveling om te preciseren wat daarmee wordt bedoeld, bijvoorbeeld de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie.

8.2. In artikel 3, § 2, 1°, b) en c), van het ontwerp moet worden verwezen naar respectievelijk “een Centrum voor Algemeen Welzijnswerk” in plaats van “een Centrum voor Algemeen Welzijn” en “een ziekenfonds” in plaats van “een mutualiteit”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC