



Advies nr. 52/2019 van 27 februari 2019

Betreft: Voorstel van decreet *met betrekking tot de justitiehuzen en de juridische eerstelijnsbijstand* (CO-A-2019-057)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikel 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 het verzoek om advies bij hoogdringendheid van de heer Jan Peumans, voorzitter van het Vlaams Parlement, ontvangen op 6 februari 2019;

Gelet op het verslag van de heer Willem Debeuckelaere en de heer Frank Robben;

Brengt op 27 februari 2019 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De voorzitter van het Vlaams Parlement (hierna "de aanvrager") verzocht op 6 februari 2019 om het advies van de Autoriteit over een voorstel van decreet *met betrekking tot de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand* (hierna "het Voorstel").
2. Het Voorstel omkadert de doelstellingen en opdrachten van de justitiehuisen, hun werking en organisatie, alsook een regeling over het omgaan met persoonsgegevens en informatie en een samenwerking met andere actoren. Ook omtrent financiering, toezicht, klachten, wetenschappelijk onderzoek en evaluatie zijn bepalingen opgenomen.
3. Daarnaast voorziet het Voorstel in de doelstellingen en principes voor juridische eerstelijnsbijstand, de basisprincipes, het omgaan met persoonsgegevens en samenwerking met adviesverlenende advocaten. In het Voorstel worden commissies voor juridische eerstelijnsbijstand opgericht en wordt voorzien in hun subsidiëring, meerjarenplanning, programmatie, werkgebied en registratie. Tot slot wordt ook het toezicht op de commissies geregeld.
4. In de figuur van de justitiehuisen wordt justitie gelinkt aan het welzijnsbeleid en het hulpverleningsaanbod. Het Voorstel heeft tot doel een multidisciplinair systeem uit te bouwen, met name "*sectoroverschrijdende netwerken op het kruispunt van justitie, politie, welzijn en zorg*" (artikel 5, 2° van het Voorstel).

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande opmerkingen

5. De Autoriteit wijst er op dat de verhouding tussen de justitiehuisen en hun opdrachtgevers complex is, in ieder geval waar het de afbakening van hun verplichtingen bij het verwerken van persoonsgegevens betreft. De kwalificatie als verwerkingsverantwoordelijke en verwerker is niet gemakkelijk te maken.
6. Het lijkt dat voor wat betreft de opdrachten die aan de justitiehuisen worden gegeven in het kader van een gerechtelijke procedures of de uitvoering van gerechtelijke beslissingen, de

justitiehuisen persoonsgegevens verwerken voor de federale overheid, als verwerker voor wat betreft een aantal opdrachten¹.

7. Het is in de eerste plaats aan de diverse actoren om per verwerking klaarheid te scheppen betreffende de rol die éénieder opneemt. In functie daarvan kan dan bepaald worden onder welk toetsingskader (AVG of Titel II WVG²) elke verwerking valt.
8. De decreetgever kan de gerechtelijke overheden niet aanduiden als verwerkingsverantwoordelijke, maar de rol van de justitiehuisen dient wel uitgeklaard te worden.
9. In overeenstemming met artikel 23, §1, 1^o, WOG beperkt de Autoriteit haar analyse tot de wetsbepalingen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.

2. Definities

10. Artikel 2, 20^o van het Voorstel bevat een definitie van het begrip "*toestemming*"; nl. "*elke vrije, specifieke, geïnformeerde en uitdrukkelijke wilsuiting*". Deze definitie verschilt van de definitie in de AVG. Het hanteren van een andere definitie dan deze uit de AVG, wordt

¹ - de gevallen waarvoor een opdracht wordt gegeven worden bepaald door de federale wetgever; de keuze van het concrete justitiehuis gebeurt door de federale opdrachtgevende overheid (volgens de memorie van toelichting, stuk 1438 (2017-2018) – Nr. 1 p. 15-16);

- de inhoud van de sociale enquête of het beknopt voorlichtingsrapport (met persoonsgegevens) wordt bepaald door de federale overheid;

- zolang de Vlaamse Overheid geen systemen ter beschikking stelt, gebeurt de materiële behandeling van de persoonsgegevens door de federale overheid op de eigen systemen (conform het samenwerkingsakkoord van 17 december 2013);

- enkel het opstellen van het rapport zelf en het verzenden worden geregeld en uitgevoerd door de Vlaamse Overheid;

- de gegevens hebben ook betrekking op strafrechtelijke procedures zoals de Raad van State bevestigt (advies nr. 63.158/VR/3 van 18 mei 2018).

² "**Art. 27.** Deze titel is van toepassing op de verwerkingen van persoonsgegevens door de bevoegde overheden met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid."

Artikel 26, 7^o bepaalt wat verstaan wordt onder "bevoegde overheden" :

- a) de politiediensten;
- b) de gerechtelijke overheden, te verstaan als de gemeenschappelijke hoven en rechtbanken en het openbaar ministerie;
- c) de Dienst Enquêtes van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten;
- d) de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie;
- e) de Algemene administratie van de douane en accijnzen;
- f) de Passagiersinformatie-eenheid;
- g) de Cel voor financiële informatieverwerking;
- h) de Dienst Enquêtes van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;"

verantwoord in de memorie van toelichting (blz. 16) door te stellen dat de bedoelde 'instemming' geen rechtsgrond vormt. Het begrip "instemming" wordt enkel gebruikt in de memorie van toelichting, terwijl het Voorstel enkel het begrip "toestemming" hanteert.

11. De Autoriteit stelt echter vast dat in artikel 14, laatste lid, van het Voorstel toestemming wel als rechtsgrond wordt aangehaald voor de verwerking van persoonsgegevens: *"Met behoud van toepassing van het eerste lid bezorgen de justitiehuizen informatie als dat door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie, of door een samenwerkingsakkoord, wordt toegestaan of opgelegd of met toestemming van de justiciabele."* De Autoriteit is daarom van oordeel dat dit artikel als volgt dient aangevuld te worden: *"toestemming, zoals bedoeld in artikel 4, 11°, van de algemene verordening gegevensbescherming"*. Aangezien in de overige artikels waar het begrip toestemming wordt gebruikt, de toestemming niet als rechtsgrond geldt, kan de definitie van toestemming voor die artikelen blijven staan mits er in die artikelen naar de definitie van artikel 2, 20° wordt verwezen. .

12. Artikel 2, 5° van het Voorstel omvat een definitie van het begrip "gecodeerde gegevens", nl: *"persoonsgegevens die alleen door middel van een code in verband kunnen worden gebracht met een geïdentificeerde of identificeerbare persoon"*. De memorie van toelichting bij dit artikel argumenteert als volgt: *"Er wordt gekozen voor het begrip gecodeerde persoonsgegevens. De algemene verordening gegevensbescherming spreekt namelijk niet over gecodeerde, maar alleen over gepseudonimiseerde persoonsgegevens, waarmee niet hetzelfde wordt beoogd. Met het invoegen van de definitie wordt duidelijkheid waarom gekozen wordt voor het begrip "gecodeerde" i.p.v. "gepseudonimiseerde": Codering is een specifieke vorm van pseudonimisering en kan dus zeker gebruikt worden. Alleen dient men ook rekening te houden met de voorwaarden die in de definitie van pseudonimisering in artikel 4, 5° AVG worden gebruikt, nl "deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld."* Om tegemoet te komen aan de AVG dient de definitie van "gecodeerde persoonsgegevens" als volgt te worden aangevuld: *"gepseudonimiseerde persoonsgegevens, als bedoeld in artikel 4, 5° AVG, die alleen door middel van ..."*

3. Doelbinding

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

14. De opdrachten van de justitiehuizen worden uitdrukkelijk opgenomen in artikel 5 van het Voorstel.
15. De opdrachten van de commissies voor juridische eerstelijnsbijstand worden vermeld in artikel 30, §1, eerste lid, van het Voorstel. Artikel 30, §1, tweede lid, van het Voorstel delegeert echter de bevoegdheid om aanvullende taken te bepalen aan de Vlaamse Regering. Het is in het kader van gegevensbescherming en de rechten van de betrokkene essentieel dat de doeleinden waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt een decretale grondslag hebben en niet overgelaten worden aan de regering. De Autoriteit is van oordeel dat artikel 30, §1, tweede lid, van het Voorstel dient te worden vervangen door meer concrete opdrachten (of te worden geschrapt). De verwijzing in het derde lid van hetzelfde artikel naar "*aanvullende taken, vermeld in het tweede lid*" moet in die zin worden aangepast.

4. Regelgevende grondslag

16. Elke verwerking van persoonsgegevens moet steunen op een **rechtsgrondslag** in de zin van artikel 6 AVG.
17. Bovendien is de verwerking van **bijzondere categorieën van persoonsgegevens**, waaronder bijvoorbeeld gegevens over gezondheid, volgens artikel 9.1 AVG, principieel verboden tenzij de verwerkingsverantwoordelijke zich kan beroepen op één van de rechtvaardigingsgronden van artikel 9.2, AVG.
18. In artikel 8 van het Voorstel wordt voor de verwerking van persoonsgegevens door de justitiehuizen verwezen naar artikel 6, eerste lid, e), AVG (algemeen belang) en artikel 9, tweede lid, g) (redenen van zwaarwegend algemeen belang) en artikel 10, AVG voor strafrechtelijke gegevens.
19. Artikel 14 van het Voorstel verwijst naar "*door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie, of door een samenwerkingsakkoord (...)*". De Autoriteit is van oordeel dat voor elke verwerking een toepasselijke rechtsgrond aanwezig moet zijn. En indien deze rechtsgrond in de regelgeving te vinden is (bv. op basis van artikel 6.1., punten c) of e) AVG), dient het uiteraard om regelgeving te gaan waarin dezelfde doeleinden worden nagestreefd als diegene die in artikel 5 van het Ontwerp zijn vastgelegd.
20. In artikel 40 wordt naar de rechtsgrond van artikel 6, eerste lid, e) AVG (algemeen belang) verwezen. De Autoriteit benadrukt dat ook voor de verwerking van persoonsgegevens,

vermeld in artikel 9 en 10 AVG, door commissies voor juridische eerstelijnsbijstand het decreet in een rechtsgrond dient te voorzien.

21. De Autoriteit onderlijnt het belang van artikel 6.3 AVG dat - in samenlezing met artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet - voorschrijft dat regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1. punt c) of punt e) AVG omkadert, in principe minstens de volgende **essentiële elementen** van die verwerkingen zou moeten vermelden:
- het doel van de verwerking;
 - de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”)³;
 - de betrokkenen;
 - de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
 - de opslagperioden⁴;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)⁵.
22. Het komt de stellers van het Voorstel toe om erover te waken dat elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtsbasis vindt in artikel 6 AVG – en voor sommige verwerkingen in artikel 9 en 10 AVG – en dat de in randnummer 21 (randnummer hierboven) opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden.
23. In de mate dat deze persoonsgegevens verwerkt worden voor **statistische doeleinden** zoals bepaald in artikel 42 van het Voorstel, kan de verwerking gestoeld worden op artikel 9.2, j), AVG⁶.
24. De verwerking op basis van zowel artikel 9.2, g) als j), AVG moet omkaderd worden met specifieke maatregelen om te waken over de bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkenen en die zo nodig en voor zover mogelijk in de regelgeving moeten worden opgenomen en de regelgeving dient aan dezelfde algemene

³ Zie artikel 5.1.c) AVG.

⁴ Zie ook artikel 5.1.e) AVG.

⁵ Indien er meerdere verantwoordelijken voor de verwerking zouden aangeduid worden, dient desgevallend ook rekening gehouden te worden met artikel 26 van de AVG, dat de verplichting oplegt om tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in een onderlinge contractuele regeling te voorzien waarin hun respectieve verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Het dient in elk geval voor elke verwerking duidelijk te zijn welke actor(en) als verwerkingsverantwoordelijke(n) optreden.

⁶ j) de verwerking is noodzakelijk met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden overeenkomstig artikel 89, lid 1, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de betrokkene.

kwaliteitsvereisten te voldoen zoals hoger werd geschetst in randnummer 21. De aanvragers moeten dus nagaan of het Voorstel in die zin moet worden aangepast opdat het in overeenstemming zou zijn met artikel 9 AVG.

25. Bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van de artikelen 9 en 10 AVG behoeven strengere beveiligingsmaatregelen. De artikelen 9 en 10,§2, van de WVG geven aan welke bijkomende veiligheidsmaatregelen zullen moeten voorzien worden:
- de categorieën van personen aanwijzen die de persoonsgegevens kunnen raadplegen, waarbij hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de betrokken gegevens nauwkeurig moet worden omschreven;
 - de lijst van de aldus aangewezen categorieën van personen ter beschikking houden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit, in casu de Vlaamse Toezichtcommissie;
 - ervoor zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen.
26. Andere maatregelen kunnen geformuleerd worden op basis van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (zie randnummer 36).
27. Verder vestigt de Autoriteit ook de aandacht op het recente artikel 20 van de WVG en op artikel 8 van het Vlaams Decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer*⁷, die aan overheden de verplichting opleggen om protocolakkoorden af te sluiten voor gegevensuitwisselingen in de publieke sector.

5. Verantwoordelijkheid

28. Artikel 4.7 AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die de wetgeving in kwestie aanduidt.
29. De relatie tussen justitiehuis en de opdrachtgever moet uitgeklaard en duidelijk geformuleerd worden, zoals vermeld in de voorafgaande opmerkingen van randnummer 4 e.v.

⁷ Deze bepaling werd recent gewijzigd door artikel 16 van het decreet van 8 juni 2018 *houdende de aanpassing van de decreten aan 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 (algemene verordening gegevensbescherming)*

30. In artikel 40 van het Voorstel wordt uitdrukkelijk vermeld dat de commissie voor juridische eerstelijnsbijstand optreedt als verwerkingsverantwoordelijke. Het is echter niet duidelijk welke rol de advocaten opnemen.
31. Daarnaast bepaalt artikel 40 van het Voorstel dat de advocaten persoonsgegevens van gebruikers kunnen uitwisselen met derden. Het begrip derden wordt noch gedefinieerd, noch verder toegelicht. De Autoriteit is van oordeel dat de ontvangen partijen uitdrukkelijk moeten vermeld worden.
32. De Autoriteit merkt op dat ook in artikel 15 van het Voorstel de rol van "*andere actoren*" dient gespecificeerd te worden. Deze andere actoren zijn verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevens die ze verwerken voor hun specifieke doeleinden.
33. Daarnaast is een justitiehuis verwerkingsverantwoordelijke (of deels verwerker, zie voorafgaande opmerking, randnummer 4 e.v.) voor de bestanden/elektronische dossiers, vermeld in artikel 12 van het Voorstel. In artikel 8 van het Voorstel wordt verwezen naar de verwerkingsverantwoordelijke, maar het is niet duidelijk wie hier als verwerkingsverantwoordelijke dient aangemerkt te worden.
34. Artikel 11, §1, 4^o van het Voorstel bepaalt dat justitieuizen informatie kunnen inwinnen bij "*personen of instanties die deel uitmaken van de sociale context van de justiciabele*". De Autoriteit is van oordeel dat het begrip instanties *in casu* een te vage omschrijving is. Temeer omdat in artikel 9 van het Voorstel enkel sprake is van "*personen die deel uitmaken van de sociale context*" en niet van "*instanties*".
35. Artikel 42 van het Voorstel bepaalt dat de commissies voor juridische eerstelijnsbijstand anonieme en gecodeerde persoonsgegevens bezorgen aan de Vlaamse overheid. De ontvanger, nl. de Vlaamse overheid, wordt te vaag geformuleerd. De Autoriteit is van oordeel dat de ontvanger specifiek dient geformuleerd te worden, bijvoorbeeld welk departement of agentschap of "*aan de dienst bevoegd voor het beleid inzake juridische bijstand*".
36. Volledigheidshalve – en onverminderd alle andere verplichtingen die de AVG en de WVG opleggen – wijst de Autoriteit op de plicht van elke verwerkingsverantwoordelijke om na te gaan of de aanstelling van een functionaris voor de gegevensbescherming (artikel 37 AVG)⁸

⁸ Voor richtlijnen dienaangaande, zie:

- Info op website van de Autoriteit: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/themadossier-functionaris-voor-gegevensbescherming>

en/of het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) (artikel 35 AVG)⁹ al dan niet noodzakelijk is. Aangezien de verwerking van persoonsgegevens betrekking heeft op een grootschalige verwerking¹¹ van de categorieën van persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 9, lid 1, en artikel 10 AVG, en betrekking heeft op de justiciabele, die minderjarige kan zijn, vallen de verwerkingen in het Voorstel onder die verplichting.

6. Minimale gegevensverwerking

37. Conform artikel 5, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
38. De Autoriteit beoordeelt het positief dat de **categorieën van personen** over wie gegevens worden verwerkt uitdrukkelijk opgesomd worden in artikel 9, §1 van het Voorstel. Artikel 9, §2 van het Voorstel laat het bepalen van **de categorieën van persoonsgegevens** over aan de Vlaamse Regering. De Autoriteit merkt op dat de types of categorieën van persoonsgegevens wordt beschouwd als zijnde één van de essentiële elementen die – voor verwerkingen die hun grondslag vinden in artikel 6.1. e), AVG – in principe in de regelgeving dienen te worden vastgelegd, bij voorkeur bij decreet zodat het principe van minimale gegevensverzameling door het parlement kan getoetst worden aan de doeleinden waarvoor deze persoonsgegevens noodzakelijk zijn. Zo dienen volgende artikels van het Voorstel te worden aangevuld: 8, 9, 11, 12, 14 en 15. In artikel 40, lid 3, van het Voorstel worden 3 zaken overgelaten aan de Vlaamse Regering, de categorieën van gegevens (1°) en de bewaartermijn (2°) dienen eveneens in de regelgeving vastgelegd. De vorm en de wijze waarop de persoonsgegevens worden verwerkt en uitgewisseld (3°) kunnen wel aan de Vlaamse Regering overgelaten worden.

- Aanbeveling nr. 04/2017 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna "CBPL")
(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_04_2017_0.pdf)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 243)

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/wp243rev01_nl.pdf)

⁹ Voor richtlijnen dienaangaande, zie:

- Info op website van de Autoriteit: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/gegevensbeschermingseffectbeoordeling-0>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2018.pdf)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248)

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/wp248%20rev.01_nl.pdf)

¹⁰ Een gegevensbeschermingseffectbeoordeling kan overigens ook reeds uitgevoerd worden in het stadium waarin regelgeving – zoals bv. het Ontwerp en/of haar uitvoeringsbesluit – wordt voorbereid. Zie in dit verband artikel 35.10 AVG en randnummers 90-91 van de Aanbeveling CBPL nr. 01/2018. Zie ook artikel 23 van de WVG, die in de verplichting voorziet om hoe dan ook een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren vóór de verwerkingsactiviteit, ook al werd reeds een algemene gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd in het kader van de vaststelling van de wettelijke grondslag.

¹¹ Dit is bij verwerkingen door overheden, zoals hier, meestal het geval.

39. Gelet op de doeleinden vermeld in artikel 7, eerste lid, 2° tot 5°, van het Voorstel (o.m. het beleid van justitiehuisen, verantwoording afleggen aan Vlaamse Regering, wetenschappelijk onderzoek en voor statistiek, berekening van financiering), is het voor de Autoriteit niet duidelijk in welke mate "*gecodeerde persoonsgegevens*" vereist zijn. Het principe van minimale gegevensverwerking impliceert niet alleen dat gegevens 'inhoudelijk' relevant en terzake dienend moeten zijn, maar ook dat de voorkeur moet worden gegeven aan persoonsgegevens die de betrokkene indirect identificeren (gepseudonimiseerde persoonsgegevens) boven persoonsgegevens die rechtstreeks en direct identificeren, voor zover uiteraard het beoogde doeleinde al niet kan worden bereikt met de verwerking van dergelijke gegevenstypes. De Autoriteit vindt het logisch dat in het kader de uitvoering van de opdrachten, vermeld in artikel 5, 1° en 2° van het Voorstel, nood is aan direct identificerende persoonsgegevens, maar dat in het kader van beleidsdoeleinden, wetenschappelijk en statistisch onderzoek daarentegen anonieme gegevens of gepseudonimiseerde persoonsgegevens in principe zouden moeten volstaan. De Autoriteit is van oordeel dat het principe van minimale gegevensverwerking onder de loep moet genomen worden en de tekst op dit punt moet aangepast worden.
40. De Autoriteit beoordeelt het positief dat in artikel 8 van het Voorstel wordt voorzien in specifieke maatregelen voor de bijzondere categorieën van persoonsgegevens.
41. De Autoriteit wenst te benadrukken dat de informatie in de verslagen, vermeld in artikel 11,§2 van het Voorstel niet voor andere doeleinden mogen gebruikt worden.
42. De Autoriteit stelt vast dat de personen of instanties die met het toezicht belast zijn, conform artikel 25 van het Voorstel, een ruime delegatie krijgen en alle gegevens ter beschikking moeten krijgen die voor het toezicht noodzakelijk zijn. Daarnaast moet geregeld worden in welke gevallen van toezicht men toegang heeft tot welke categorieën van persoonsgegevens. Dergelijke afspraken worden in een protocol (randnummer 27) vastgelegd.
43. Dezelfde opmerking geldt voor het toezicht op de commissies voor juridische eerstelijnsbijstand, vermeld in artikel 45 van het Voorstel.
44. De Autoriteit benadrukt dat het jaarlijks rapport, vermeld in artikel 27 van het Voorstel enkel anonieme gegevens mag bevatten.
45. Artikel 42 van het Voorstel bepaalt dat de commissies voor juridische eerstelijnsbijstand "*geanonimiseerde en gecodeerde persoonsgegevens*" bezorgen aan de Vlaamse overheid. Het is niet duidelijk in welke mate "*gecodeerde persoonsgegevens*" nodig zijn voor het beleid

inzake juridische bijstand. De Autoriteit is ook hier van oordeel dat het principe van minimale gegevensverwerking onder de loep moet genomen worden (randnummer 39).

46. Daarnaast merkt de Autoriteit op dat geanonimiseerde gegevens geen persoonsgegevens zijn en men artikel 42 van het Voorstel dus beter redigeert als "*geanonimiseerde gegevens en gecodeerde persoonsgegevens*".
47. In art. 42, laatste lid, van het Voorstel wordt bepaald dat de Vlaamse Regering de wijze bepaalt waarop de gegevens worden gecodeerd. Het betreft hier een technische maatregel die afhangt van de stand van de techniek en dus heeft het geen zin dit te laten bepalen door de Vlaamse Regering¹². Het is bovendien een verplichting van de verwerkingsverantwoordelijke om de nodige technische en organisatorische maatregelen te nemen ter beveiliging van persoonsgegevens (artikel 24, 1, AVG). Bijgevolg dient de laatste zin van artikel 42, laatste lid, van het Voorstel te worden geschrapt.

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

48. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14 bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34 bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.
49. Artikel 10, §1, eerste lid, van het Voorstel omvat 4 beperkingsgronden van artikel 23 AVG¹³ om de verplichtingen en de rechten van artikel 12 tot en met 22 AVG niet toe te passen. De Autoriteit sluit zich aan bij de opmerking van de Raad van State¹⁴ waarbij artikel 23.1 AVG stelt: "*De reikwijdte (...) kan worden beperkt*", terwijl het Voorstel voorziet om "*de verplichtingen en rechten, (...), niet toe te passen*". De Autoriteit is van oordeel dat de decreetgever geen complete buitentoepassingsverklaring van de rechten en plichten kan

¹² Het is eerder aan een Trusted Third Party, zoals de Vlaamse Dienstenintegrator om dergelijke maatregelen in de praktijk te nemen (zie ook infra randnummer 69).

¹³ de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid (artikel 23, eerste lid, d), AVG); de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter en gerechtelijke procedures (artikel 23, eerste lid, f), AVG) een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die verband houdt , al is het incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag (artikel 23, eerste lid, h), AVG); de bescherming van de betrokkenen of van de rechten en vrijheden van anderen (artikel 23, eerste lid, i), AVG).

¹⁴ Advies nr. 63.158/VR/3 van 18 mei 2018, randnummer 25.

invoeren. Bovendien is de Autoriteit – zoals zij reeds eerder in haar adviezen heeft onderlijnd – geen voorstander van een systeem van onrechtstreekse toegang¹⁵. Bijgevolg dient deze paragraaf grondig herzien te worden¹⁶.

50. Het tweede lid van artikel 10 van het Voorstel voorziet dat deze afwijkingmogelijkheid alleen geldt gedurende de periode waarin de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een opdracht als vermeld in artikel 5, 1^o en 2^o en op voorwaarde dat het voor het goede verloop van deze opdracht noodzakelijk is of kan zijn dat de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 AVG niet toe te passen.
51. De Autoriteit wijst op het gegeven dat de Vlaamse overheid sowieso (ook als artikel 23.1 AVG wordt toegepast) onderworpen blijft aan de regels die betrekking hebben op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikelen 8 EVRM, 22 Grondwet en 7 EU Handvest).
52. Wat betreft artikel 10, §1, derde lid van het Voorstel wijst de Autoriteit op haar opmerkingen in het advies nr. 88/2018 van 26 september 2018¹⁷ omtrent tussenkomst van de Vlaamse Toezichtcommissie, inzonderheid randnummer 30 e.v.
53. Tot slot wijst de Autoriteit erop dat artikel 10, §1, eerste lid van het Voorstel verwijst naar "*het tweede tot en met achtste lid*", terwijl deze paragraaf slechts zeven leden telt.

8. Bewaartermijnen

54. Volgens artikel 5.1.c) 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.
55. Artikel 8, laatste lid, van het Voorstel vermeldt dat justitiehuisen de persoonsgegevens die zij bij de uitoefening van opdrachten verwerken "*niet langer [bewaren] dan nodig voor uitoefening van de taken*". De Autoriteit is van oordeel dat het een te vage formulering betreft. In het licht van artikel 6.3 AVG moet per verwerkingsfinaliteit in het Voorstel of in een

¹⁵ Zie randnummers 37 e.v. van advies nr. 34/2018 & randnummers 11 e.v. van advies nr. 06/2019.

¹⁶ Ter illustratie: Op federaal niveau werd gekozen voor een uitgebalanceerd systeem van rechtstreekse toegang, dat door de Autoriteit wel positief werd beoordeeld. Bij wijze van voorbeeld verwijst de Autoriteit naar de manier waarop artikel 23 AVG wordt toegepast in de artikelen 59 e.v. van de 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*.

¹⁷ https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_88_2018.pdf

uitvoeringsbesluit alsnog in specifieke bewaartermijnen of afbakeningscriteria voor de bewaartermijnen voorzien worden.

56. De Autoriteit is van oordeel dat het Voorstel of een uitvoeringsbesluit ook voor de andere verwerkingen per doeleinde dienen te voorzien in specifieke bewaartermijnen of afbakeningscriteria voor de bewaartermijnen

9. Beveiligingsmaatregelen

57. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
58. Artikel 32 AVG wijst in dit verband op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
59. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de Autoriteit op de aanbeveling¹⁸ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹⁹ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De Autoriteit onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer²⁰, met een hoog betrouwbaarheidsniveau bij de elektronische identificatie en authenticatie van gebruikers.

¹⁸ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2013_0.pdf)

¹⁹ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_beveiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf)

²⁰ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008_0.pdf)

60. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de Vlaams Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken diensten expliciet op te leggen, dan moet zij dat wel in haar besluit doen.
61. De Autoriteit wijst er nogmaals op dat de verwerking van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van de artikelen 9 en 10 AVG strengere beveiligingsmaatregelen behoeft.
62. De artikelen 9 en 10,§2, van de WVG geven aan welke bijkomende veiligheidsmaatregelen zullen moeten voorzien worden:
- de categorieën van personen aanwijzen die de persoonsgegevens kunnen raadplegen, waarbij hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de betrokken gegevens nauwkeurig moet worden omschreven;
 - de lijst van de aldus aangewezen categorieën van personen ter beschikking houden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit, in casu de VTC;
 - ervoor zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen.
63. Artikel 10, §2, 2^o, van het Voorstel bepaalt dat de justitiehuisen de gepaste technische of organisatorische maatregelen nemen om de persoonsgegevens te beschermen tegen toevallige of niet-toevallige vernietiging, tegen toevallig verlies en tegen wijziging of elke andere niet-toegestane verwerking van die gegevens. De Autoriteit merkt op dat bepaling geen toegevoegde waarde heeft ten opzicht van artikel 24, 1 van de AVG. Deze bepaling schendt ook het overschrijfverbod en dient bijgevolg geschrapt te worden.
64. Artikel 11, §1, 6^o, van het Voorstel bepaalt dat de justitiehuisen informatie kunnen winnen uit de informatiesystemen van de opdrachtgevers voor zover hen toegang is verleend. Gelet op de bijzondere categorieën van persoonsgegevens die in het kader van het Voorstel verwerkt zullen worden, wijst de Autoriteit op het belang van een behoorlijk en strikt gebruikers- en toegangsbeheer (randnummer 62).
65. De verwerkingsverantwoordelijke moet erop toezien dat voormelde veiligheidsmaatregelen te allen tijde worden nageleefd. Artikel 12, tweede lid, van het Voorstel bepaalt dat de

Vlaamse Regering een of meer digitale systemen ter beschikking stelt aan de justitiehuisen ter ondersteuning van de gegevensverwerking en -uitwisseling. De Autoriteit beoordeelt het positief dat in het Voorstel hieraan aandacht wordt besteed, maar benadrukt dat de effectieve implementatie van bovenvermelde maatregelen cruciaal is. Daarbij wijst de Autoriteit ook op het belang van een strikt gebruikers- en toegangsbeheer (randnummer 62).

66. Tot slot wijst de Autoriteit wijst erop dat wat betreft de doorgifte van de persoonsgegevens door de commissie voor juridische eerstelijnsbijstand aan de Vlaamse overheid, als vermeld in artikel 42 van het Voorstel, de pseudonimisering dient te gebeuren door de verantwoordelijke (of in opdracht door een verwerker van de verantwoordelijke) die de gegevens doorgeeft of door een onafhankelijke derde (Trusted Third Party) zoals de Vlaamse dienstenintegrator opgericht door het decreet van 13 juli 2012²¹.

III. BESLUIT

67. Gelet op het voorgaande oordeelt de Autoriteit dat de aanvrager de volgende aanpassingen moet doorvoeren opdat het ontwerpbesluit voldoende waarborgen biedt wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft:
- het begrip "*toestemming*" (randnummer 10 en 11) en het begrip "*gecodeerde gegevens*" (randnummer 12) aanpassen;
 - aanvullende taken uitdrukkelijk vermelden in het Voorstel of bepaling schrappen (randnummer 15);
 - elke verwerking dient rechtsgrond te hebben (randnummer 19 e.v.);
 - relatie tussen justitiehuis en opdrachtgever uitklaren (randnummers 4 e.v., 29 en 33);
 - relatie advocaten en commissie voor juridische eerstelijnsbijstand uitklaren (randnummer 30);
 - begrippen "*derden*" (randnummer 31) en "*andere actoren*" (randnummer 32) en "*instanties*" (randnummer 34) verduidelijken;
 - de ontvangende partij specificeren (randnummer 35);
 - categorieën van persoonsgegevens vastleggen (randnummer 38);
 - toetsing van het principe van minimale gegevensverwerking (randnummers 39 en 45);
 - schrappen van laatste zin van artikel 42, laatste lid, van het Voorstel (randnummer 47) en van artikel 10, §2, 2°, van het Voorstel (randnummer 63);
 - herzien van het uitzonderingsregime o.b.v. artikel 23 AVG (randnummer 49);

²¹ Artikel 4, 4° van het Decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator bepaalt als een van de taken van de Vlaamse Dienstenintegrator: "*nuttige basisdiensten concipiëren, ontwikkelen en ter beschikking stellen om de elektronische gegevensuitwisseling te ondersteunen, zoals [...] een systeem voor codering en anonimisering van gegevens*".

- formulering bewaartermijn per verwerkingsfinaliteit (randnummer 55 & 56).
68. Daarnaast wijst de Autoriteit nog op volgende elementen:
- protocolregelingen (randnummer 27);
 - opmaak van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (randnummer 36);
 - rol van de Vlaamse Toezichtcommissie (randnummer 52);
 - tekstuele opmerking (randnummer 46 en 53).

OM DEZE REDENEN

Oordeelt de Autoriteit dat de opmerkingen vermeld onder randnummer 67 bijkomend dienen te worden geïmplementeerd in het voorgelegde voorstel van decreet *met betrekking tot de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand*.

(get.) An Machtens
Wvd. Administrateur

(get.) Willem Debeuckelaere
Voorzitter,
Directeur Kenniscentrum