



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 113/2020 van 6 november 2020

Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot een voorontwerp van besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap tot vaststelling van het actiekader van het gemeenschapscentrum voor uithandengegeven jongeren (CO-A-2020-112)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van mevrouw Valérie Glatigny, minister van de Regering van de Franse Gemeenschap bevoegd voor Jeugdzorg, ontvangen op 17/09/2020;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt op 6 november 2020 het volgende advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De minister van Jeugdzorg van de Regering van de Franse Gemeenschap (hierna "de aanvrager") heeft op 17 september 2020 het advies gevraagd van de Autoriteit over een voorontwerp van besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap tot vaststelling van het actiekader van het gemeenschapscentrum voor uithandengegeven jongeren (hierna "het ontwerp").
2. Als gevolg van de zesde staatshervorming zijn de gemeenschappen, krachtens artikel 5, § 1, 6°, d) van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen¹, bevoegd voor het beheer van centra die bestemd zijn voor de opvang van jongeren tot de leeftijd van drieëntwintig jaar die een als een misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en die uit handen zijn gegeven.
3. In de Franse gemeenschap wordt deze kwestie geregeld bij decreet van 14 maart 2019 betreffende de opvang, in een "Centre communautaire" (Gemeenschappelijk centrum), van uithandengegeven jongeren (hierna "het decreet").
4. Dat decreet regelt met name² de aanneming van een regeringsbesluit voor het instellen van een "actiekader" ter vaststelling van de methodologische beginselen en de regelingen voor de opvang voor jongeren in gemeenschapscentra.
5. De artikelen 16 en 17 van het decreet luiden als volgt:

« [Art. 16](#). De Regering stelt het kader voor het optreden van de centra vast, dat ten minste de methodologische beginselen van het optreden van de centra omvat, alsmede de regelingen voor de opvang voor jongeren, met inbegrip van de taken en opdrachten van het personeel, de activiteiten waaraan jongeren moeten deelnemen en de onderwijsmaatregelen die krachtens artikel 17 ten aanzien van hen kunnen worden genomen.

¹ Gewijzigd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 (BS 31.01.2014).

² Maar eveneens voor:

- de aanneming van het huishoudelijk reglement dat het leven in het centrum organiseert (met name het tijdschema van de activiteiten) en een concrete invulling geeft aan de rechten en plichten van de jongeren (de collectieve overlegprocedure, de lijst van toegestane voorwerpen, voorwaarden en regels voor de toegang tot de kantinedienst, procedure voor het uitoefenen van godsdienst, regels voor de toegang tot de bibliotheek, radio en televisie, telefoon, regels die van toepassing zijn op bezoeken enz.);
- de vaststelling van de regels die gelden voor de toezichtcommissie, het beroepsorgaan en de procedures voor beroep, intern en extern;
- de vaststelling van verschillende regels of procedures (voorwaarden waaraan moet worden voldaan door de verschillende lokalen, de procedure voor het verstrekken van afschriften van dossierstukken van de jongere, voorwaarden en procedures voor intieme bezoeken, enz.).

(Zie memorie van toelichting, doc. Fr. Gem., 14 febr. 2019, 762 (2018-2019), 1, blz. 8)

Art. 17. § 1. De directeur en de leden van het psychosociaal-educatief team kunnen een opvoedkundige maatregel nemen ten aanzien van de jongere die:

1° gedragingen die, zonder de orde of veiligheid in gevaar te brengen, de uitvoering van de taken van het centrum in gevaar brengen;

2° een gedrag heeft dat een disciplinaire overtreding vormt krachtens artikel 105, maar geen dwingende disciplinaire straf oplegt om de orde of veiligheid te handhaven.

De educatieve maatregel garandeert een individuele benadering van het gedrag van de jongere.

Afzondering, beperking of ontzegging van contacten met de buitenwereld als bedoeld in titel IV, beperking of ontzegging van onderwijs- of opleidingsactiviteiten als bedoeld in hoofdstuk 6 van deze titel, of beperking of ontneming van toelagen mogen niet als onderwijsmaatregel worden gebruikt.

§ 2. De educatieve maatregelen worden opgenomen in een speciaal daartoe ingesteld register, waarin voor elke maatregel de identiteit van de jongere, de aard van de maatregel, de omstandigheden die tot de maatregel hebben geleid en de redenen daarvoor, de datum en het tijdstip van het begin en het einde van de maatregel worden vermeld.

Dit register kan te allen tijde worden geraadpleegd door:

1° de minister;

2° de bevoegde administratie;

3° de algemeen afgevaardigde voor de rechten van het kind;

4° de leden van het in artikel 121 bedoelde controleorgaan;

5° de jongere;

6° de advocaat van de jongere.

De in dit register opgenomen persoonsgegevens worden bewaard tot en met 31 januari van het jaar volgend op het jaar van het definitieve vertrek van de jongere.

De directeur doet jaarlijks uiterlijk op 31 januari van elk jaar aan de bevoegde administratie een verslag toekomen over de in het voorgaande jaar opgelegde onderwijsmaatregelen. In dit verslag worden met name het aantal maatregelen, de aard, de duur, de redenen en het aantal betrokken jongeren vermeld. »

6. Artikel 2 van het ontwerp luidt als volgt:

« Het actiekader bedoeld in artikel 16 van het decreet bepaalt met name:

1° de samenstelling en de taken van het pluridisciplinaire team;

2° de doelstellingen en de methodologische beginselen van het optreden;

3° de regelingen voor de opvang van jongeren, waaronder onthaal, het individuele project van de jongere, de activiteiten van onderwijs en opleiding, de evaluatie van de jongere, de uitdrukking en de deelname van de jongere, de educatieve maatregelen, het tuchtstelsel, de procedures voor samenwerking van het centrum met externe partners.

Het actiekader wordt overeenkomstig de tekst in de bijlage bij dit besluit vastgesteld ».

7. Het ontwerp beschikt inderdaad over een bijlage waarin het actiekader wordt bepaald. Het bevat geen specifiek hoofdstuk of specifieke bepaling over verwerkingen van persoonsgegevens die in het kader van de taak en de activiteiten van het centrum worden uitgevoerd. De Autoriteit veronderstelt dat deze taak en deze activiteiten aanleiding geven tot een reeks verwerkingen van persoonsgegevens (uitgeven, registreren, opslaan en raadplegen van verslagen over het gedrag, creatie, opslag en raadpleging van medische dossiers, enz.), maar kan deze niet afleiden uit de lezing van die bijlage.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Rechtsgrond en legaliteitsbeginsel

8. Krachtens artikel 22 van de Grondwet, samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 6.3 van het AVG, moet een norm van wettelijke rangorde bepalen onder welke omstandigheden een gegevensverwerking is toegestaan. Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel moet deze wetgevingsnorm dus in ieder geval de essentiële elementen van de verwerking vastleggen. Wanneer de gegevensverwerking een bijzonder belangrijke inmenging vormt op de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals in het onderhavige geval (wat betreft bepaalde voorgenomen gegevensverwerkingen - zie hierna), moeten de volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld: (het)(de) specifieke doeleinde(n)³ waarvan bij lezing reeds kan worden afgeleid welke gegevensverwerkingsverrichtingen zullen worden ingevoerd voor de verwezenlijking ervan, de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n), het soort gegevens die nodig zijn voor het verwezenlijken van (dit)(deze) doeleinde(n), de bewaartermijn van de gegevens⁴, de categorieën van betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld⁵ en de omstandigheden waarin ze zullen worden meegedeeld, evenals de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot en met 22, en 34 van de AVG.

³ Zie ook artikel 6.3. van de AVG.

⁴ Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat "de wetgever (...) de vereisten inzake de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen", Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.23.

⁵ Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v.

9. Uit artikel 2 van het ontwerp blijkt dat de wettelijke norm op basis waarvan het ontwerp de verwerkingen van persoonsgegevens wil regelen het bovengenoemde decreet van 14 maart 2019 is.
10. In dat verband betreurt de Autoriteit dat zij niet is geraadpleegd met betrekking tot het ontwerp van decreet, terwijl de afdeling Wetgeving van de Raad van State terecht had opgemerkt dat "*de doorgegeven informatie in het kader van de artikelen 7 (register van niet meegedeelde motiveringen), 17, § 2 (register van educatieve maatregelen), 23 (jongerendossier), 65 (register van bezoeken), 96 (register van bijzondere veiligheidsmaatregelen), 99 (register van directe dwangmaatregelen) en 119 (register van tuchtstraffen) van het voorontwerp, een verwerking van persoonsgegevens door de centra in de zin van de AVG tot gevolg heeft*»⁶.
11. Als de Autoriteit over dat ontwerp van decreet zou zijn geraadpleegd, had zij erop gewezen dat de in punt 8 hierboven vermelde essentiële elementen erin ontbraken en er duidelijk in moesten worden omschreven.
12. De toelichting bij artikel 16 van het decreet bepaalt dat het kader in de bijlage bij het ontwerp "*als leidraad moet dienen voor het optreden van het gemeenschapscentrum en deel moet uitmaken van de opleidingsinhoud van de verschillende personeelsleden, omdat het met name de rol van de verschillende personeelsleden en van de verschillende externe belanghebbenden van het centrum verduidelijkt. Een ministeriële goedkeuring van het document en van elke latere wijziging is vereist. Het document creëert inderdaad niet rechtstreeks rechten en plichten voor de jongere, maar beïnvloedt in sterke mate de manier waarop zij worden opgevangen*»⁷.
13. De Autoriteit begrijpt dat de aanvrager de onmogelijkheid heeft ingezien in de bijlage de voor de beoogde verwerkingen geldige rechtsgrond op te nemen. Een ministeriële goedkeuring van die bijlage is echter onvoldoende⁸. De Autoriteit kan enkel herhalen dat de essentiële elementen van elk van de gegevensverwerking waartoe deze bijlage aanleiding geeft, op duidelijke en nauwkeurige wijze moeten worden opgenomen in het decreet, dat overigens moet voorzien in een duidelijke delegatie van bevoegdheden aan de regering voor de vaststelling van bepaalde regels voor die verwerkingen (exacte inhoud van de categorieën van gegevens, enz.).
14. Zoals hierboven vermeld moeten de essentiële elementen van de voorgenomen verwerkingen die een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vormen, volledig worden beschreven in het decreet. Dit geldt met name voor de gegevensverwerkingen bedoeld in de artikelen

⁶ Advies 64.696/2/VR van 17 januari 2019, punt 1.

⁷ Motie van toelichting, *op.cit.*, blz. 18.

⁸ Dit geldt des te meer omdat de vorm van de goedkeuring door de wetgever niet wordt gedefinieerd.

9 en 10 van de AVG. De verwerking van dit soort gegevens moet uitdrukkelijk in het decreet worden toegestaan en gezien de belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen, is het van wezenlijk belang dat het decreet alle essentiële elementen van die verwerkingen van persoonsgegevens vermeldt, namelijk: (het) (de) precieze doeleinde(n)⁹, de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n), het soort gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van (dit)(deze) doeleinde(n), de bewaartermijn van de gegevens¹⁰, de categorieën van betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld¹¹ en de omstandigheden waarin ze zullen worden meegedeeld, de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

15. Wat betreft de verwerking van gegevens die geen aanleiding geven tot een belangrijke inmenging, moeten minstens het (de) doeleinde(n) van de verwerking, de verwerkingsverantwoordelijke(n) en de categorieën van betrokkenen door het decreet worden gedefinieerd. De categorieën van verwerkte gegevens en de bewaartermijn kunnen wel gepreciseerd worden in het ontwerp, op voorwaarde dat de wetgever hiervoor in een nauwkeurige delegatie aan de uitvoerende macht heeft voorzien.

2. Beginselen van doeleinde, voorspelbaarheid en evenredigheid.

16. Overeenkomstig artikel 6.3 van de AVG, gelezen in het licht van overweging 41 van de AVG, moet de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke verplichting¹² en/of voor de vervulling van een taak van algemeen belang, of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend¹³, worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorspelbaar moet zijn.

Overeenkomstig artikel 5.1.b) van de AVG, mag een verwerking van persoonsgegevens overigens enkel worden uitgevoerd voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Uit de lezing ervan moet kunnen worden opgemaakt welke gegevensverwerkingen nodig zijn om het doeleinde te realiseren.

⁹ Zie ook artikel 6.3 AVG.

¹⁰ Het Grondwettelijk Hof heeft erkend *dat "de wetgever (...) [de] bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen"*, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B. 23.

¹¹ Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v.

¹² Art. 6.1.c) van de AVG.

¹³ Art. 6.1.e) van de AVG.

17. De Autoriteit stelt vast dat het ontwerp en zijn bijlage noch de voorgenomen gegevensverwerkingen, noch hun doeleinden¹⁴ beschrijven. Het ontwerp en zijn bijlage beschrijven niet welke gegevensverwerkingen zullen worden uitgevoerd, noch door wie, met welke gegevens en waarom. Wat de doeleinden betreft, die zijn even onduidelijk. Zo blijkt uit artikel 16 van het decreet dat de Regering de bevoegdheid heeft de methodologische beginselen en de regelingen voor de opvang van jongeren in de gemeenschapscentra vast te stellen. Indien echter de wetgever hiermee het doeleinde van de verwerkingen meende te formuleren, moet erop worden gewezen dat die formulering veel te vaag is. De Autoriteit vraagt dan ook dat elk van de betrokken gegevensverwerkingen een nauwkeurig en uitdrukkelijk doeleinde heeft dat in het decreet vermeld staat. De Autoriteit wenst twee voorbeelden te geven van bepalingen die in hun huidige formulering kunnen worden geïnterpreteerd als een vrijgeleide om welke gegevensverwerking dan ook te rechtvaardigen:

- in punt 3.12. van de bijlage staat vermeld: "*verschillende documenten worden in de loop van de tuchtprocedure ingevuld. Deze worden aan de jongere ter kennisgeving en ondertekening voorgelegd. Hij krijgt er zelf ook een kopie van*» ;
- punt 3.13. van de bijlage is getiteld "*vaste of onmisbare partners*" en bevat een lijst, per definitie bij wijze van voorbeeld, van ontvangers¹⁵.

Uit wat voorafgaat blijkt dat aangezien het decreet (en het ontwerp) geen passend kader schetst voor de gegevensverwerkingen overeenkomstig de vereiste criteria van voorspelbaarheid, de Autoriteit onmogelijk:

- de voorgenomen gegevensverwerkingen duidelijk kan afleiden, wat indruist tegen het beginsel van voorspelbaarheid (art. 6.3 van de AVG);
- kan bepalen of de voorgenomen verwerkingen evenredig zijn ten opzichte van hun doeleinde(n), en of de inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen die daaruit voortvloeit als noodzakelijk kan worden beschouwd.

¹⁴ De in de bijlage vermelde doeleinden zijn:

- het beheer van het detentietraject (Sidis Suite);
- de evaluatie van het gedrag, de kennis en de vorming;
- het informeren van de directie;
- de uitwisseling van praktijken binnen de teams;
- de uitvoering van het individueel project nodig voor het desistance-proces;
- het handhaven van de orde en de veiligheid;
- het opstellen van verslagen en adviezen voor de directie Detentiebeheer en de strafuitvoeringsrechtbank;
- het informeren van de jongere;
- het opstellen van externe verslagen.

¹⁵ Deze lijst moet echter volledig zijn en de essentiële elementen van de verwerking van die gegevens door de ontvangers moeten ook worden omschreven.

3. Bewaartermijn

18. Krachtens artikel 5.1.e) van de AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
19. De Autoriteit stelt vast dat in de artikelen 13, 17, 65, 96, 99 en 119 van het decreet bewaartermijnen van de persoonsgegevens in de registers vervat zijn. De Autoriteit raadt aan de toepasselijke termijn te vermelden (en idealiter de bron ervan) voor elk van de in de bijlage bedoelde verwerkingen, en er daarbij voor te zorgen dat de voorgenomen verwerkingen goed gedekt worden door een (maximale) bewaartermijn.

4. Verwerkingsverantwoordelijke

20. Het ontwerp bepaalt niet wie de verwerkingsverantwoordelijke(n) is/zijn en de Autoriteit raadt aan om deze leemte op te vullen. De bepaling door de regelgeving van de verwerkingsverantwoordelijke(n) draagt tevens bij tot de voorspelbaarheid van de wet en de doeltreffendheid van de door de AVG vastgelegde rechten van de betrokkenen. Volgens de Autoriteit zou de minister bevoegd voor Jeugdzorg hiervoor aangewezen kunnen worden.

5. Informeren van de betrokkene

21. De Autoriteit merkt op dat punt 3.1. van de bijlage een opsomming van de doelstellingen van het interview in het kader van de onthaalprocedure bevat. Punt 6 van die opsomming vermeldt het doel *"de jongere te informeren over zijn rechten met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid in het kader van de verschillende registers."* De volgende alinea vermeldt dat *"na afloop van het gesprek de jongere een document ontvangt dat de in de punten 2 tot en met 6 bedoelde informatie bevat (...)"* ».
22. De Autoriteit is van mening dat een dergelijk formulier over het algemeen een goed communicatiemiddel is dat de administratie kan gebruiken om de betrokkenen alle informatie te verstrekken die zij hen krachtens de artikelen 13 en 14 van de AVG moet verstrekken. De Autoriteit verduidelijkt dat het de volgende vermeldingen moet bevatten: de naam en het adres van de verwerkingsverantwoordelijke, de contactgegevens van de functionaris voor gegevensbescherming, de doeleinden van de gegevensverzameling en de rechtsgrondslag van de verwerking waarvoor de gegevens zijn bestemd, de ontvangers of categorieën van ontvangers van de gegevens, het bestaan van de verschillende rechten die door de AVG aan de betrokkenen zijn toegekend (met inbegrip van het recht op toegang en rectificatie), het al dan niet verplichte karakter van de mededeling van

gegevens en de gevolgen van het niet verstrekken van gegevens, de bewaartermijn van de verzamelde persoonsgegevens of de criteria aan de hand waarvan deze worden bepaald, het recht om een klacht in te dienen bij de GBA en, indien van toepassing, het bestaan van een geautomatiseerde besluitvorming (met inbegrip van profilering, zoals bedoeld in artikel 22 van de AVG).

**OM DIE REDENEN,
de Autoriteit**

oordeelt dat de volgende aanpassing van het ontwerp geboden is:

- de essentiële elementen van elk van de gegevensverwerkingen waartoe het ontwerp aanleiding geeft, moeten op duidelijke en nauwkeurige wijze worden opgenomen in het decreet, dat overigens moet voorzien in een duidelijke delegatie van bevoegdheden aan de regering voor de vaststelling van bepaalde regels voor die verwerkingen (punten 13 tot en met 15);

beveelt aan:

- dat elk van de betrokken verwerkingen een doeleinde heeft dat nauwkeurig en uitdrukkelijk in het decreet vermeld staat (punt 17);
- de toepasselijke termijn te vermelden (en idealiter de bron ervan) voor elk van de in de bijlage bedoelde verwerkingen (punt 19);
- de verwerkingsverantwoordelijke(n) aan te duiden (punt 20);

wijst de aanvrager op het belang van het volgende element:

- de meerderheid van de geformuleerde opmerkingen suggereert een aanpassing van het decreet en niet van het ontwerp - in het bijzonder wat betreft gegevensverwerkingen met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen en overtredingen, en gegevens over de gezondheid -, omdat de essentiële elementen van de verwerking in het decreet en niet in het ontwerp moeten worden opgenomen.

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum