



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 79/2024 van 23 augustus 2024

Betreft: ontwerp van koninklijk besluit *betreffende de elektronische procesvoering voor het Grondwettelijk Hof* (CO-A-2024-232)

Trefwoorden: Elektronisch platform – voorzienbaarheidsbeginsel – rijksregisternummer – toegangsbeheer voor gebruikers – loggen – digitale kloof

Vertaling

Inleiding:

De adviesaanvraag heeft betrekking op een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de elektronische procesvoering voor het Grondwettelijk Hof. Het ontwerp geeft uitvoering aan artikel 78*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, dat bepaalt dat de communicatie die vereist is in het kader van de procedures voor het Grondwettelijk Hof, in het bijzonder het indienen van verzoekschriften, het verzenden van stukken van rechtspleging en het verzenden van kennisgevingen, mededelingen en oproepingen, kan plaatsvinden door middel van een elektronisch platform.

Het ontwerp bepaalt de praktische modaliteiten voor de toegang tot, en het gebruik, het beheer en de beveiliging van het platform. Het ontwerp regelt ook de modaliteiten voor het neerleggen van stukken en het ondertekenen van stukken die via dit platform worden neergelegd.

De Autoriteit stelt voornamelijk voor om het ontwerp te verbeteren. In dit verband beveelt de Autoriteit de aanvrager aan:

- te bepalen welke persoonsgegevens het elektronisch platform zal verwerken in het kader van de identificatie en authenticatie van gebruikers;
- te voorzien in het beheer van gebruikers en toegang tot de digitale ruimte met behulp van een sterk authenticatiemiddel;
- te voorzien in het loggen van raadplegingen van gegevens en documenten op het elektronisch platform.

Voor de volledige lijst van de opmerkingen wordt verwezen naar het [dispositief](#).

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"), aanwezig: de dames Cédrene Morlière, Juline Deschuyteneer, Nathalie Raghenon en Griet Verhenneman, en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Gert Vermeulen en Bart Preneel;

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

Gelet op artikel 43 van het reglement van interne orde van de Autoriteit, volgens hetwelk beslissingen van de Autorisatie- en Adviesdienst bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

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 de heer Alexander De Croo, eerste minister (hierna "de minister" of "de aanvrager"), ontvangen op 3 juli 2024;

Gelet op de aanvullende informatie ontvangen op 26 juli 2024;

Brengt op 23 augustus 2024 het volgende advies uit:

I. Onderwerp en context van de adviesaanvraag

1. De eerste minister heeft de Autoriteit om advies verzocht over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de elektronische procesvoering voor het Grondwettelijk Hof (hierna "**het ontwerp**").
2. Het voor advies voorgelegde ontwerp geeft uitvoering aan artikel 78*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof¹ (hierna "**bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof**"), dat bepaalt dat de communicatie die vereist is in het kader van de procedures voor het Grondwettelijk Hof, in het bijzonder het indienen van verzoekschriften, het verzenden van stukken van rechtspleging en het verzenden van kennisgevingen, mededelingen en oproepingen, **kan plaatsvinden door middel van een elektronisch platform**. Die bepaling stelt onder meer het volgende: *"De Koning bepaalt de werking van het platform, met inbegrip van de voorwaarden inzake het beheer en de veiligheid van het platform. Dit omvat onder meer de partijen die er toegang toe hebben, de registratieprocedure, de nadere regels inzake het gebruik, de authenticatie van de gebruiker, het formaat en de ondertekening van documenten."* Bijgevolg beoogt het ontwerp de werkings- en gebruiksmodaliteiten van het genoemde platform vast te stellen.
3. Uit de voorbereidende werkzaamheden blijkt dat de invoering van de elektronische procesvoering bij het Grondwettelijk Hof in **twee fases** zal verlopen. *"Een eerste fase, die het voorwerp uitmaakt van het huidige ontwerp van koninklijk besluit, betreft uitsluitend de indiening van verzoekschriften en de verzending van stukken van rechtspleging door de partijen of hun advocaten ten aanzien van het Grondwettelijk Hof. Het Grondwettelijk Hof zal daartoe een elektronisch platform ter beschikking stellen, dat toegankelijk is via zijn website. In deze eerste fase zullen de communicatie door het Hof aan de partijen of hun advocaten, alsook de communicatie tussen het Hof en de verwijzende rechtscolleges, met inbegrip van de verzending van verwijzingsbeslissingen, nog steeds uitsluitend via aangetekende zending verlopen. Die laatste vorm van communicatie, waarvoor de technische middelen momenteel nog niet beschikbaar zijn, zal mogelijk zijn in een tweede fase, die het voorwerp zal uitmaken van een bijkomend koninklijk besluit tot aanvulling van het huidige koninklijk besluit."*

II. Onderzoek van de adviesaanvraag

A) Doeleinde van de verwerking en minimale gegevensverwerking

4. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt het volgende: *"De categorieën van persoonsgegevens die in het kader van de elektronische neerlegging worden verwerkt, zijn de contactgegevens en de*

¹ Deze bepaling werd ingevoegd bij de bijzondere wet van 4 april 2014 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, BS, 15 april 2014.

identificatiegegevens van de gebruikers." Uit de strekking van de tekst blijkt dat die gegevens worden verzameld en verwerkt om **de identiteit van de gebruiker nauwkeurig te verifiëren en om de gebruiker te authenticeren**. Dat doeleinde kadert in de plicht van het Grondwettelijk Hof om recht te spreken en de neergelegde documenten te behandelen binnen de rechtspleging.

5. De Autoriteit is van oordeel dat dit doeleinde **welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd** is, overeenkomstig artikel 5.1.b) van de AVG.
6. Artikel 5.1.c) van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden. Het is dus noodzakelijk dat de contactgegevens en de identificatiegegevens van de gebruiker **beperkt blijven tot de gegevens die vereist zijn om de identiteit te kunnen vaststellen** van de persoon die de procedurestukken neerlegt.
7. Tijdens een gedachtewisseling met de Raad van State heeft de gemachtigde van de minister aangegeven dat met de begrippen "contact- en identificatiegegevens" wordt bedoeld op de **naam** en eventueel het **rijksregisternummer, het (kantoor)adres, het e-mailadres en het telefoonnummer** van de persoon die de procedurestukken neerlegt. De gemachtigde wijst ook op het volgende: *"Er is evenwel voor gekozen om [...] de precieze contact- en identificatiegegevens niet uitdrukkelijk op te nemen in het koninklijk besluit, ook omdat de wijze waarop de identiteit van de betrokkenen zal worden geverifieerd noodzakelijkerwijze zal afhangen van de technische modaliteiten van het systeem, dat pas kan worden ontwikkeld nadat het koninklijk besluit is uitgevaardigd."*
8. Die toelichting is ontoereikend. Om de beginselen van voorspelbaarheid en minimale gegevensverwerking te eerbiedigen, moeten de door het Grondwettelijk Hof verzamelde gegevens immers **duidelijk worden omschreven**. De betrokkenen moeten met **zekerheid** kunnen vaststellen welke hen betreffende persoonsgegevens zullen worden verwerkt. In een gedachtewisseling met de gemachtigde van de minister bevestigde deze het volgende: *"In dit stadium denken wij niet dat er extra gegevens zullen moeten worden verwerkt in het kader van de elektronische indiening van de procedurestukken bij het Grondwettelijk Hof."* (vertaald)
9. De Autoriteit vestigt de aandacht op de noodzaak om **uitdrukkelijk te bepalen welke persoonsgegevens het elektronisch platform zal verwerken** in het kader van de verificatie van de identiteit en de authenticatie van gebruikers. De Autoriteit dringt er daarom op aan dat de gegevens waarnaar wordt verwezen met de begrippen "contact- en identificatiegegevens" **uitdrukkelijk worden vermeld in artikel 5 van het ontwerp**. Bovendien herinnert de Autoriteit eraan dat die gegevens beperkt moeten zijn tot wat ter zake dienend en noodzakelijk is in het licht van het voornoemde doeleinde.

10. Volledigheidshalve herinnert de Autoriteit de aanvrager eraan dat het rijksregisternummer **uitsluitend mag worden gebruikt/verwerkt onder de voorwaarden vastgelegd in artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983** tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen. Het gebruik van het rijksregisternummer is in principe dus enkel toegestaan voor zover de betrokken instantie **over de vereiste machtiging beschikt** krachtens de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (artikel 8, § 1). Er is echter geen machtiging vereist wanneer in dit gebruik **uitdrukkelijk is voorzien** door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie. Aangezien de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof hierover **geen bepalingen bevat**, benadrukt de Autoriteit **dat die machtiging vereist is**.

B) Bewaartermijn

11. Krachtens artikel 5.1.e) van de AVG mogen persoonsgegevens in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt.
12. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat de gegevens die worden verwerkt om de gebruiker te authenticeren en om tot de eigenlijke neerlegging over te gaan, worden bewaard gedurende een termijn van **vijf jaar**. Die bewaartermijn wordt zo nodig verlengd tot de procedure definitief ten einde is.
13. De Autoriteit neemt akte van deze bewaartermijn en acht deze **evenredig** aan de beoogde doelstellingen.

C) Beveiligingsmaatregelen

14. De artikelen 5.1.f), 24.1 en 32 van de AVG verplichten de verwerkingsverantwoordelijke om passende technische en organisatorische maatregelen te treffen voor de bescherming van de persoonsgegevens. Die maatregelen moeten een **passend beveiligingsniveau** waarborgen, rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van die maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
15. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt het volgende: *"Het elektronische platform maakt gebruik van informaticatechnieken die:*
- *de oorsprong en de integriteit van de inhoud van de neerlegging verzekeren door middel van aangepaste beveiligingstechnieken;*

- *de vertrouwelijkheid van de inhoud van de neerlegging waarborgen;*
- *toelaten dat de gebruiker ondubbelzinnig kan worden geïdentificeerd en geauthentiseerd en dat het tijdstip van de verzending en ontvangst ondubbelzinnig kan worden vastgesteld;*
- *een bewijs van neerlegging en ontvangst van de neerlegging registreren of loggen in het systeem en op verzoek van de afzender dit bewijs aan hem afleveren;*
- *de volgende gegevens registreren of loggen in het systeem: de identiteit van de persoon die de neerlegging verricht; de documenten die neergelegd worden; het tijdstip van de neerlegging; ingeval het een bestaande zaak betreft, het rolnummer van de zaak waarin de neerlegging verricht wordt;*
- *systeemfouten melden en de tijdstippen registreren waarop systeemfouten verhinderen dat er wordt verzonden of ontvangen, en deze tijdstippen systematisch beschikbaar maken voor de gebruikers.¹²*

16. De Autoriteit herinnert eraan dat de partijen die de verplichting tot beveiliging moeten nakomen, rekening moeten houden met factoren zoals de aard, de omvang, de context en het doeleinde van de verwerking bij het vaststellen van de passende technische en organisatorische maatregelen om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen³. De Autoriteit stelt vast dat de aanvrager inspanningen heeft geleverd om de werkingsmodaliteiten van het elektronisch platform te bepalen. Om de inhoud van het platform beter te beveiligen, wijst de Autoriteit de aanvrager echter op het belang van een goed beheer van gebruikers en toegang, en de invoering van een register van de raadplegingen (zie onderstaande punten). Voor de concrete uitwerking van die maatregelen verwijst de Autoriteit naar de aanbeveling ter voorkoming van gegevenslekken⁴ en naar de referentiemaatregelen die in acht moeten worden genomen.

a) Website van het Grondwettelijk Hof

17. Artikel 1 van het ontwerp preciseert dat het platform toegankelijk zal zijn op de website van het Grondwettelijk Hof. De Autoriteit beveelt aan om de **relevante informatie met betrekking**

² Bovendien bepaalt artikel 78*bis* van de BW op het Grondwettelijk Hof dat het platform ook aan de volgende voorwaarden moet voldoen:

"1° de data en de tijdstippen van verzending en afgifte van de stukken van rechtspleging, kennisgevingen en mededelingen moeten nauwkeurig kunnen worden bepaald;

2° de identiteit van de partijen betrokken bij de betekening, de kennisgeving of de mededeling moet nauwkeurig kunnen worden nagegaan;

3° alle uitwisselingen door middel van het platform moeten beschermd zijn tegen wijzigingen door middel van gepaste technische en cryptografische beveiligingsmaatregelen;

4° de vertrouwelijkheid van alle gegevens die door middel van het platform worden uitgewisseld, moet worden gewaarborgd."

³ Voor meer informatie over dit onderwerp, zie V. DAVIO en F. DUMORTIER, "Le RGPD dans la pratique : un exercice d'équilibre", Brussel, Larcier, 2021, blz. 66-67.

⁴ Aanbeveling uit eigen beweging nr. 01/2013 van 21 januari 2013 betreffende de na te leven veiligheidsmaatregelen ter voorkoming van gegevenslekken, beschikbaar op <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>.

tot de verwerking van persoonsgegevens **duidelijk te verstrekken op de website** van het Hof om de transparantie voor de betrokkenen te waarborgen⁵.

b) Beheer van toegang tot het platform

18. Om de vertrouwelijkheid, de integriteit en de beschikbaarheid van de gegevens te waarborgen, moet de verwerkingsverantwoordelijke **de toegang tot de gegevens beperken tot de personen die aantonen dat ze die gegevens nodig hebben voor de uitoefening van hun functie of voor de behoeften van de dienst.**
19. Uit het ontwerp blijkt dat het platform toegankelijk zal zijn voor de medewerkers van het Grondwettelijk Hof en voor de personen die stukken van rechtspleging neerleggen. De Autoriteit herinnert eraan⁶ dat het essentieel is dat **alleen bevoegde personen of organisaties toegang hebben** tot het platform en dat zij alleen de informatie kunnen raadplegen waartoe zij gemachtigd zijn. Een **gebruikers- en toegangsbeheersysteem** zorgt ervoor dat alleen de categorieën van betrokkenen die **positief** zijn geïdentificeerd en van wie **de identiteit is geverifieerd** door middel van een authenticatieproces, toegang hebben tot de delen van het platform waartoe zij op grond van hun functie gerechtigd zijn.
20. De Autoriteit beveelt de auteur van het ontwerp aan om **uitdrukkelijk** in het ontwerp op te nemen dat de verbinding met het platform **afhankelijk is van stelsels voor elektronische identificatie die de betrouwbaarheid garanderen van de opgegeven of beweerde identiteit van de gebruiker**, met een hoog betrouwbaarheidsniveau in de zin van artikel 8.2.c) van de eIDAS-verordening⁷. In de overheidssector beveelt de Autoriteit het gebruik van een **sterke authenticatiemethode aan, zoals de authenticatiemodule van de identiteitskaart of een gelijkwaardig systeem**. Het gebruik van **de eID of Itsme** kan worden overwogen als een authenticatiemiddel. De Autoriteit herinnert eraan dat België de eID en Itsme heeft aangemerkt als stelsels voor elektronische identificatie die een hoog betrouwbaarheidsniveau bieden in de zin van artikel 8.2.c) van de eIDAS-verordening.
21. Voor het overige, verwijst de Autoriteit naar haar aanbeveling met betrekking tot het toegangs- en gebruikersbeheer in de overheidssector⁸.

c) Logging

⁵ Zie in dit verband advies nr. 196/2019 van 16 december 2019, overweging 10.

⁶ Zie in dit verband advies nr. 160/2023 van 11 december 2023, overwegingen 21 tot en met 24.

⁷ Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

⁸ Zie in dit verband aanbeveling nr. 01/2008 van 24 september 2008 met betrekking tot het toegangs- en gebruikersbeheer in de overheidssector, beschikbaar op <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>.

22. Om de traceerbaarheid van de acties op het platform te waarborgen, moet het ontwerp erin voorzien dat het Grondwettelijk Hof een register van de raadplegingen bijhoudt. Met een dergelijke logging kan worden **nagegaan wie wat, waarom en wanneer op het platform heeft geraadpleegd**, zodat elke raadpleging van de gegevens voor een niet-intern doeleinde of op persoonlijke basis kan worden opgespoord of bestraft⁹.
23. De Autoriteit herinnert eraan¹⁰ dat de logbestanden de identificatie mogelijk moeten maken van de personen die *in concreto* niet alleen de gegevens hebben geconsulteerd, maar ook een bewerking hebben uitgevoerd met betrekking tot de gegevens (wijzigingen enz.). Bij gebrek aan dergelijke technische maatregelen is het materieel gezien bijzonder ingewikkeld (of zelfs, in voorkomend geval, onmogelijk) om de verwerkingen te traceren die zijn verricht met de verwerkte gegevens en, bijgevolg, de toepassing van de regels inzake gegevensbescherming te verzekeren.

d) Bewaring van de documenten in het systeem

24. Uit artikel 5 blijkt dat de gegevens en stukken die belastingplichtigen via het platform verstrekken, **op dit platform kunnen worden bewaard**. De Autoriteit herinnert eraan¹¹ dat het dus niet alleen volstaat dat de integriteit van documenten wordt verzekerd, **ook hun bewaring moet worden gegarandeerd** met alles wat daarbij komt kijken (bijvoorbeeld back-ups¹²).

D) Mededelingen aan het Hof uitsluitend via elektronische weg

25. Artikel 78*bis* van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof bepaalt ook het volgende: *"Wat betreft de partijen die er toegang toe hebben, kan de Koning, op straffe van onontvankelijkheid, het gebruik van het platform verplicht stellen voor bepaalde categorieën van partijen dan wel bepalen dat bepaalde categorieën van partijen zich pas op het platform kunnen registreren nadat de voorwaarden hiervoor door de Koning zijn uitgewerkt."*
26. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat **geen gebruik wordt gemaakt** van deze mogelijkheid om het gebruik van het elektronisch platform op te leggen ten aanzien van

⁹ Zie in dit verband de aanbeveling uit eigen beweging van de Autoriteit nr. 06/2012 van 2 mei 2012, m.b.t. het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters in toepassing van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 *betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister*, beschikbaar op <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-06-2012.pdf>.

¹⁰ Zie in dit verband advies nr. 245/2022 van 21 oktober 2022, overweging 126.

¹¹ Zie in dit verband advies nr. 31/2020 van 3 april 2020, overweging 9.

¹² De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager op de noodzaak om regelmatig back-ups te maken om het herstel van gegevens in geval van incidenten te waarborgen.

bepaalde categorieën van partijen. Indien de door artikel 78*bis* van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof geboden mogelijkheid zou worden toegepast, merkt de Autoriteit op dat het **risico van een digitale kloof** zou kunnen ontstaan¹³. De Autoriteit wijst er ook op dat deze methode van gegevensverwerking **van invloed kan zijn op de uitoefening** van de rechten en vrijheden van burgers, met inbegrip van hun rechten overeenkomstig de AVG. Als de wetgever een dergelijke procedure invoert, moet hij ervoor zorgen **dat deze geen onevenredige gevolgen dreigt te hebben voor bepaalde natuurlijke personen**, met name personen die niet over de nodige apparatuur en kennis beschikken om via elektronische weg op eenvoudige wijze met het Grondwettelijk Hof te communiceren.

27. De Autoriteit beperkt zich tot het verwijzen naar de adviezen die zij heeft uitgebracht over dit onderwerp¹⁴.

OM DEZE REDENEN,

De Autoriteit is van oordeel dat de gegevensverwerkingen reeds vrij goed worden geregeld in het ontwerp. Desondanks acht zij het raadzaam om:

- te bepalen welke persoonsgegevens het elektronisch platform zal verwerken in het kader van de identificatie en authenticatie van gebruikers (overwegingen 7 tot en met 9);
- te voorzien in het beheer van gebruikers en toegang tot het elektronisch platform met behulp van een sterk authenticatiemiddel (overwegingen 18 tot en met 20);
- te voorzien in het loggen van raadplegingen van gegevens en documenten op het elektronisch platform (overwegingen 22 en 23).

¹³ Een dergelijk risico ontstaat wanneer een ontwerp van normatieve tekst beoogt de mededeling van persoonsgegevens uitsluitend via elektronische weg toe te staan (zie in dit verband advies nr. 57/2024 van 27 juni 2024, overweging 5).

¹⁴ Zie in dit verband advies nr. 57/2024 van 27 juni 2024, overwegingen 5 en 6; advies nr. 168/2023 van 18 december 2023, overweging 26 en volgende; advies nr. 93/2023 van 17 mei 2023, overweging 20 en volgende; advies nr. 169/2022 van 19 juli 2022, overweging 21 en volgende.

De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager op de volgende elementen:

- de naleving van artikel 32 van de AVG en de verplichting van de verwerkingsverantwoordelijke om de passende technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens (overwegingen 14 tot en met 24);
- het duidelijk verstrekken van relevante informatie op de website van het Grondwettelijk Hof over de verwerking van persoonsgegevens om de transparantie voor de betrokkenen te waarborgen (overweging 17).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,

(get.) Cédrine Morlière, Directeur