



“Algemeen belang” als rechtvaardigingsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens

Prof. dr. em. Frankie Schram

Lid van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens



De beginselen van de verwerking

- Artikel 5 van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt “op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is („rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie”);





Van rechtmatigheid naar toelaatbaarheid

Het lijkt erop dat de rechtmatigheid verder wordt uitgewerkt in artikel 6 AVG gezien de titel: “Rechtmatigheid van de verwerking”.

Maar dit slechts deels waar: rechtmatigheid betekent in overeenstemming met het recht, kortom meer specifiek met alle rechtsbepalingen die op de verwerking van persoonsgegevens betrekking hebben.

Artikel 6 AVG gaat in de eerste plaats op de toelaatbaarheidsgronden



De toelaatbaarheidsgronden in de AVG

Toestemming van de betrokkene (art. 6.1 a) AVG)

Noodzakelijkheid voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is of om op verzoek van de betrokkene voor de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen (art. 6.1 b) AVG)

Noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust (art. 6.1 c) AVG)

Noodzakelijkheid om de vitale belangen van de betrokkene of van een andere natuurlijke persoon te beschermen (art. 6.1 d) AVG)

Noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen (art. 6.1 e) AVG)

Verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde (art. 6.1 f) AVG)



Art. 6.1 e) GDPR)

= meest voorkomende toelaatbaarheidsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens bij de overheid





Taak van algemeen belang

- Wat?
 - Ontbreken van een definitie
 - Algemeen belang = minimale grondslag, finaliteit en begrenzing van het overheidsoptreden
 - Begrip staat naast 'openbaar belang', 'publiek belang'
 - Het algemeen belang bevindt zich op verschillende niveaus van de staatsorganisatie, wat onderschikking voor gevolg kan hebben
 - **Algemeen belang versus privaat belang**
 - Vertoont dynamisch karakter, eenvormigheid van de behoefte, uitsluiting van winstoogmerk en de noodzaak van continuïteit, kent een politieke invulling
 - **Algemeen belang versus maatschappelijk belang**
 - *Maatschappelijk belang*: als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is
 - *Algemeen belang*: als de behartiging van het maatschappelijk belang de tussenkomst van de overheid vereist is
 - Vereiste van **tussenkomst van de wetgever**, met bij gebrek hieraan noodzaak aan objectieve criteria
 - Noodzaak van verfijning: moet gaan om een **specifiek** algemeen belang: vereist nauwkeurig omschreven bevoegdheden die zijn toegekend om specifieke algemeen belang taken te behartigen



Taak van algemeen belang

- Als toelaatbaarheidsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens
 - Taken van algemeen belang van de betrokken lidstaat of van de EU – taken van algemeen belang van een derde land komen niet in aanmerking
 - De rechtsgrond voor een verwerking op grond van deze toelatingsgrond moet worden vastgesteld bij Unierecht op lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is.
 - Het gaat om een taak van algemeen belang die is **opgedragen aan** de verwerkingsverantwoordelijke.
 - De taak moet voldoende precies en nauwkeurig geformuleerd zijn.
 - Rekening houden met het **administratief specialiteitsbeginsel**: een overheid moet steeds handelen binnen de wettelijke opdracht die haar is toegekend.
 - Enkel voor zover de verwerking **noodzakelijk is** voor het realiseren van het algemeen belang.
 - Rekening houden met de context van artikel 6.1.e) = de performantie van staat en publieke functies.



Taak in het kader van de uitoefening van openbaar gezag

- Openbaar gezag wordt heel verschillend ingevuld
- **Openbaar gezag als grondslag voor inmenging** van enig openbaar gezag in de uitoefening van het recht op respect van het privéleven, het familieleven en gezinsleven, de woning en de correspondentie (art. 8.2 van het EVRM)
- **Openbaar gezag als aspect van de publieke rechtspersoonlijkheid**: publiekrechtelijke rechtspersonen zijn instellingen die door de openbare overheid in het leven werden geroepen en voor het algemeen belang deelnemen aan het overheidsbeleid en daarom doorgaans met een gedeelte van het overheidsgezag zijn bekleed.
- **Openbaar gezag om eenzijdig in te grijpen**: één van de essentiële kenmerken om te kunnen spreken van een administratieve overheid (zie rechtspraak HvCass.)



Onderscheid tussen artikel 6.1.c) en 6.1.e)

- I.t.t. de toelaatbaarheidsgrond van artikel 6.1.c) verwijst de toekenning van een taak in artikel 6.1.e) vaak **niet precies** naar een meer algemene toelating om te handelen wanneer dit noodzakelijk is om zijn taak te vervullen.
- **Niet altijd eenvoudig om het onderscheid te maken:** in de rechtspraak van het HvJ worden ze ook niet strikt van elkaar gescheiden.
- Belang van het maken van het onderscheid: de principiële mogelijkheid tot **verzet** tegen de verwerking is enkel mogelijk bij de toepassing van art. 6.1.e) en niet op art. 6.1.c).



Artikel 6.2 van de AVG

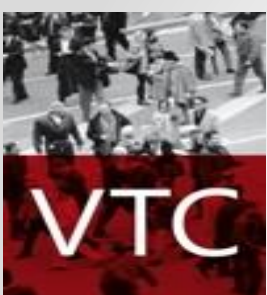
- De **lidstaten kunnen specifiekere bepalingen** handhaven of invoeren ter aanpassing van de manier waarop de regels van deze verordening met betrekking tot de verwerking met het oog op de naleving van lid 1, punten c) en e), worden toegepast; hiertoe kunnen zij een nadere omschrijving geven van specifieke voorschriften voor de verwerking en andere maatregelen om een rechtmatige en behoorlijke verwerking te waarborgen, ook voor andere specifieke verwerkingssituaties als bedoeld in hoofdstuk IX (*Bepalingen in verband met specifieke situaties op het gebied van gegevensverwerking*).



Artikel 6.3 van de AVG

- Die rechtsgrond kan specifieke bepalingen bevatten
 - om de toepassing van de regels van deze verordening aan te passen, met inbegrip van de algemene voorwaarden inzake de **rechtmatigheid** van verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke;
 - de types verwerkte **gegevens**;
 - de **betrokkenen**;
 - de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden **verstrek**t;
 - de **doelbinding**;
 - de **opslagperioden**;
 - en de verwerkingsactiviteiten en -procedures, waaronder **maatregelen** om te zorgen voor een rechtmatige en behoorlijke verwerking, zoals die voor andere specifieke verwerkingssituaties als bedoeld in hoofdstuk IX.

Het Unierecht of het lidstatelijke recht moet beantwoorden aan een doelstelling van **algemeen belang** en moet **evenredig** zijn met het nagestreefde gerechtvaardigde doel.



Artikel 6.3 van de AVG

- Overweging 45.

“Deze verordening schrijft **niet** voor dat **voor elke afzonderlijke verwerking specifieke wetgeving vereist** is. Er kan worden volstaan met wetgeving die als basis fungeert voor verscheidene verwerkingen op grond van een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust, of voor verwerking die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang dan wel voor een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag.

Ook dient in het Unierecht of het lidstatelijke recht te worden vastgesteld of de **verwerkingsverantwoordelijke** die is belast met een taak van algemeen belang dan wel met een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag, een overheidsinstantie of een andere publiekrechtelijke persoon of, indien zulks is gerechtvaardigd om redenen van algemeen belang, waaronder gezondheidsdoeleinden zoals volksgezondheid, sociale bescherming en het beheer van gezondheidszorgdiensten, een **privaatrechtelijke persoon**, zoals een beroepsvereniging, moet zijn.”



Algemeen belang en bijzondere persoonsgegevens

- Artikel 9 AVG

g) de verwerking is noodzakelijk **om redenen van zwaarwegend algemeen belang**, 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 fundamentele belangen van de betrokkene;

i) de verwerking is noodzakelijk **om redenen van algemeen belang** op het gebied van de volksgezondheid, zoals bescherming tegen ernstige grensoverschrijdende gevaren voor de gezondheid of het waarborgen van hoge normen inzake kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg en van geneesmiddelen of medische hulpmiddelen, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht waarin passende en specifieke maatregelen zijn opgenomen ter bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkene, met name van het beroepsgeheim;

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.



Artikel 6.3 van de AVG

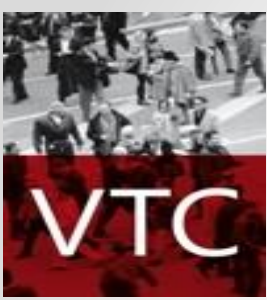
- Overweging 10.

“Met het oog op de verwerking van persoonsgegevens voor het **vervullen van een wettelijke verplichting, voor het vervullen van een taak van algemeen belang of bij de uitoefening van het openbaar gezag** dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend, moet de lidstaten worden toegestaan nationale bepalingen te handhaven of in te voeren ter nadere **precisering** van de wijze waarop de regels van deze verordening moeten worden toegepast. In samenhang met de algemene en horizontale wetgeving inzake gegevensbescherming ter uitvoering van Richtlijn 95/46/EG beschikken de lidstaten over verscheidene sectorgebonden wetten op gebieden waar behoefte is aan meer specifieke bepalingen. Deze verordening biedt de lidstaten ook ruimte om eigen regels voor de toepassing vast te stellen, onder meer wat de verwerking van bijzondere persoonsgegevenscategorieën („gevoelige gegevens”) betreft. In zoverre staat deze verordening niet in de weg aan lidstatelijk recht waarin **specifieke situaties** op het gebied van gegevensverwerking nader worden omschreven, meer bepaald door nauwkeuriger te bepalen in welke gevallen verwerking van persoonsgegevens rechtmatig geschiedt.”



Praktijk VTC

De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie samengelezen met artikel 52.1 van het Handvest en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in een **'voldoende precieze wettelijke bepaling'** die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de **essentiële elementen** van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.



Praktijk VTC

Naar Belgisch recht: formeel legaliteitsbeginsel

RvS advies 68.936/AV van 7 april 2021

Het **Grondwettelijk Hof** heeft met betrekking tot de aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden en meer bepaald ook met betrekking tot een aantal grondrechten geoordeeld dat het formeel legaliteitsbeginsel impliceert dat het aan de wetgever zelf toekomt om de “essentiële elementen” van de beperkingen die aan de grondrechten worden aangebracht alsook van de strafbaarstellingen, te bepalen. Het Hof stelt: “Een **delegatie aan een andere macht** is niet in strijd met het legaliteitsbeginsel voor zover de machtiging nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld”.

In het advies 62.592/3 stelde de **Raad van State**: “Ook indien kan worden aangenomen dat deze beperkingen van grondrechten, gelet op hun aard, niet op een zeer uitgewerkte wijze door de wetgever zelf moeten worden vastgesteld, moeten ze kunnen worden gesteund op een voldoende nauwkeurig omschreven en omkaderde delegatie vanwege de wetgever aan de Koning. Een louter algemene machtiging volstaat derhalve niet; uitdrukkelijke en specifieke machtigingsbepalingen zijn noodzakelijk.”

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt evenwel dat het niet uitgesloten is dat de wetgever de Koning opdraagt zelfs “essentiële elementen” van een voorbehouden aangelegenheid te regelen. Die opdracht mag enkel gebeuren in **uitzonderlijke omstandigheden**, bv. in omstandigheden die de toekenning van bijzondere machten verantwoorden. De wet dient dan o.m. een uitdrukkelijke en ondubbelzinnige machtiging in te houden en erin te voorzien dat de besluiten binnen een relatief korte termijn bij wet worden bekrachtigd waarzonder ze met terugwerkende kracht uit de rechtsorde dienen te verdwijnen.



Praktijk VTC

Naar Belgisch recht: formeel legaliteitsbeginsel

RvS advies 72.713/1 van 3 februari 2023

“Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens **in het decreet zelf** worden vastgelegd. In dat verband zijn zowel de Raad van State, afdeling Wetgeving (Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119)) als het Grondwettelijk Hof (GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2) 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 personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en
- 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.”



Praktijk VTC

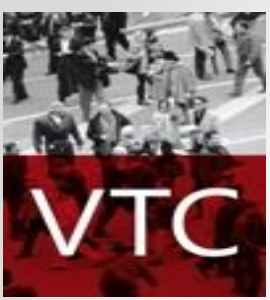
Naar Belgisch recht: formeel legaliteitsbeginsel

GwH arrest 154/2023 van 23 november 2023

“Bij artikel 22 van de Grondwet wordt aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehouden om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven. Het waarborgt aldus aan elke burger dat geen inmenging in de uitoefening van dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

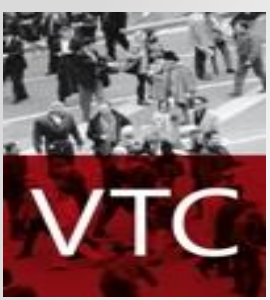
Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld. Bijgevolg moeten de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in de wetskrachtige norm zelf worden vastgelegd. In dat verband maken de volgende elementen, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, in beginsel essentiële elementen uit:

- (1°) de categorie van verwerkte gegevens;
- (2°) de categorie van betrokken personen;
- (3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling;
- (4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens en
- (5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.”



Praktijk VTC

Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e), AVG, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het **doeleinde** voldoende duidelijk blijken uit de taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht. **Andere elementen** van de verwerking die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden. De VTC vindt het niettemin **een goede praktijk** om dat wel te doen om een uniform kader te creëren waarop verschillende uitvoeringsbesluiten kunnen steunen. Bovendien maakt dit het veel gemakkelijker om de verwerkingen van persoonsgegevens te toetsen aan de AVG, zowel voor de toezichthouder als voor de betrokkenen. Er is dus een onderscheid te maken tussen de **legaliteitstoets** (eisen waaraan de wettelijke basis moet voldoen om geldig te zijn) en de **conformiteitstoets aan de AVG.**”



Praktijk VTC

Aangezien met de vermelding van de essentiële elementen ook minstens gedeeltelijk tegemoetgekomen wordt aan artikel 5, 1, a), AVG, dat bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en transparant is, zal het ontbreken van deze elementen **zwaardere transparantiemaatregelen** vragen. Er zal immers niet naar wetgeving waarin de verwerking uitdrukkelijk geregeld is, kunnen verwezen worden.

De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of de beoogde verwerking een meer uitgewerkte rechtsgrond nodig heeft. Daarbij moet in eerste instantie gekeken worden naar de graad van inmenging van de overheid in het privé-leven.



Besluit

De toelaatbaarheidsvereiste *'noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van openbaar gezag'* is geen vrijbrief voor wetgever of besturen om gegevens te verwerken.

Het moet voldoende duidelijk zijn wat de taak van algemeen belang is of de uitoefening van openbaar gezag omhelst om een verwerking van persoonsgegevens hierop te baseren: niet de verwerking moet voldoende precies omschreven zijn, maar het moet wel voldoende duidelijk zijn wat de taak is waarvoor een verwerking van persoonsgegevens nodig is: er dient dus voldoende verduidelijkt te worden waaruit de taak van algemeen belang of de uitoefening van openbaar gezag bestaat

Een tweede begrenzing ligt in de vereiste van de "noodzakelijkheid": er moet aangetoond worden dat het noodzakelijk is om tot verwerking over te gaan in het kader van het algemeen belang of in de uitoefening van openbaar gezag.

Een derde begrenzing houdt verband met de vereiste van "evenredigheid" van de inbreuk op de beschermde rechten door een bepaalde maatregel.

Er is niet vereist dat de wetgever alle elementen, maar enkel de essentiële elementen die ten grondslag liggen van de verwerking voor zover deze verwerking(en) een inbreuk inhouden op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat op grond van artikel 22 Gw. een formeel legaliteitsbeginsel omvat.

De mate waarin de wetgever iets bepaalt staat in relatie tot de transparantieplichtingen van de AVG.