



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.716/1/V

van 27 juli 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019, wat betreft de registratie van bewijzen van beroepskwalificatie, deelskwalificatie en competenties in de leer- en ervaringsbewijzendatabank’

Op 24 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse Minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 10 augustus 2021,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019, wat betreft de registratie van bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties in de leer- en ervaringsbewijzendatabank’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 20 juli 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juli 2021.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een nieuw artikel 31/1 in te voegen in het Kwaliteitstoezichtbesluit voor de Beleidsvelden Werkgelegenheid en Professionele Vorming van 19 juli 2019.¹ Het ontworpen artikel regelt de registratie van kwalificatiebewijzen uitgereikt buiten het reguliere onderwijsnet in de leer- en ervaringsbewijzendatabank (hierna: LED).

De registratie zal gebeuren door het departement Werk en Sociale Economie. Dit departement wordt aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke.

RECHTSGROND

3.1. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 5, § 3, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties’.

Artikel 5, § 3, van het voormelde decreet luidt als volgt:

“§ 3. Afhankelijk van het resultaat van de beoordeling ontvangt het individu een van de volgende bewijzen:

1° een bewijs van beroepskwalificatie: een door de Vlaamse Gemeenschap erkend bewijs dat een individu de competenties uit een erkende beroepskwalificatie heeft behaald. Het bewijs geeft aan om welke beroepskwalificatie het gaat, met inbegrip van de eventuele deelkwalificaties en bevat een verwijzing naar een niveau van het kwalificatieraamwerk, vermeld in artikel 2, 13°, van het decreet van 30 april 2009;

2° een bewijs van deelkwalificatie: een door de Vlaamse Gemeenschap erkend bewijs dat een individu de competenties uit een erkende deelkwalificatie heeft behaald. Het bewijs geeft aan van welke beroepskwalificatie(s) de deelkwalificatie een deel is;

¹ Voluit: besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019 ‘tot bepaling van de aanvraagprocedure, vermeld in artikel 5, § 2, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 betreffende het kwaliteitstoezicht voor beroepskwalificerende trajecten op basis van een gemeenschappelijk kwaliteitskader, tot bepaling van de verdere modaliteiten van het kwaliteitstoezicht, vermeld in artikel 6, § 1, vierde lid, van het voormelde decreet, tot oprichting van de commissies, vermeld in artikel 6, § 2, eerste en tweede lid, van het voormelde decreet, tot bepaling van de nadere modaliteiten van de medewerking van de onderwijsinspectie, vermeld in artikel 8, § 4, van het voormelde decreet en tot bepaling van het model van het bewijs van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties en de nadere modaliteiten, vermeld in artikel 5, § 3, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties’.

3° een bewijs van competenties: een door de Vlaamse Gemeenschap erkend bewijs dat een individu competentie(s) uit een erkende kwalificatie heeft verworven. Dit bewijs wordt uitgereikt als het individu niet in aanmerking komt voor een bewijs, vermeld in punt 1° of 2°, waarin de betreffende competentie(s) vervat zitten.

In het eerste lid wordt verstaan onder deelkwalificatie: de deelkwalificatie, vermeld in artikel 8 van het decreet van 30 april 2009, als een samenhangend geheel van competenties uit eenzelfde beroepskwalificatie dat uitstroomkansen biedt in een smaller deel van de arbeidsmarkt dan de volledige beroepskwalificatie.

De Vlaamse Regering bepaalt het model van de bewijzen, vermeld in het eerste lid, en de verdere modaliteiten voor de uitreiking ervan.”

3.2. Het derde lid van artikel 5, § 3, machtigt de Vlaamse Regering om “het model van de bewijzen” en “de verdere modaliteiten voor de uitreiking ervan” te bepalen.

Op de vraag naar de wijze waarop het ontworpen artikel 31/1 van het koninklijk besluit van 19 juli 2019, dat voorziet in de registratie van de bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties in de LED, kan worden ingepast in de aangevoerde rechtsgrond, antwoordde de gemachtigde:

“Het overmaken van de bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties door de organisaties aan het Departement en de registratie ervan in de LED vormt een modaliteit van de uitreiking van deze bewijzen en is derhalve een uitvoering van de delegatie, vermeld in art. 5, § 3, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties.”

3.3. Het kan evenwel worden betwijfeld dat de delegatie om “de verdere modaliteiten voor de uitreiking” van de bewijzen van beroepskwalificatie, deelkwalificatie en competenties te bepalen, ook een machtiging inhoudt om de registratie van deze bewijzen in de LED te regelen. Dit is des te meer het geval nu het ontworpen artikel 31/1 betrekking heeft op het registreren van persoonsgegevens en bijgevolg artikel 22 van de Grondwet in acht moet worden genomen.

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

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dit verband is de Raad van State, afdeling Wetgeving, van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte

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

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.³

3.5. In dit geval is er geen uitdrukkelijke rechtsgrond voorhanden en werden de voormelde essentiële elementen niet door de decreetgever bepaald. In het licht van artikel 22 van de Grondwet is de opdracht die artikel 5, § 3, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 aan de Vlaamse Regering verleent, ontoereikend om tot rechtsgrond te kunnen dienen voor het ontworpen artikel 31/1.

3.6. Voor het ontwerp lijkt aldus geen voldoende rechtsgrond voorhanden. Er dient eerst een uitdrukkelijke rechtsgrond tot stand te worden gebracht die voldoet aan de vereisten welke zo-even *sub* 3.4 zijn vermeld, vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

VORMVEREISTEN

4. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit bevat bepalingen die betrekking hebben op het verwerken van persoonsgegevens. Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2021/38 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 11 mei 2021 heeft gegeven.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel heeft uiteengezet in advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ heeft geleid,⁴ is de Gegevensbeschermingsautoriteit belast met het toezicht op de naleving van de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming⁵ heeft vastgesteld.⁶ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting bedoeld in deze verordening.⁷

³ 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).

⁴ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

⁵ 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)’.

⁶ Daarnaast kunnen ook de gemeenschappen en gewesten autoriteiten oprichten die toezicht houden op de naleving van de “specifieke” regels die de deelstaten ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen. Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichtingen die uit de desbetreffende bepalingen van de voormelde verordening voortvloeien, valt daar ook onder.

⁷ Artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

De conclusie is dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp, onder voorbehoud van wat zo-even is opgemerkt aangaande de rechtsgrond, doorgang kan vinden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME