RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.000/VR
van 16 maart 2021

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van (DATUM) tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de gegevensoverdracht van noodzakelijke gegevens naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers afkomstig uitkomende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België’

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

Op 9 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen,[*] een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de gegevensoverdracht van noodzakelijke gegevens naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers afkomstig uitkomende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 12 maart 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Tim CORTHAUT, auditeur, en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 maart 2021.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

> "Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat de hoogdringendheid ingegeven wordt door het feit dat uit de moleculaire surveillance van SARS-COV-2, waarover in het wekelijks epidemiologisch rapport van Sciensano wordt gerapporteerd, blijkt dat varianten van het coronavirus COVID-19 vaak België binnenkomen via reizigers uit het buitenland. Dat door verplichte quarantaine of testing op te leggen bij aankomst in België en deze streng te handhaven wordt beoogd de verspreiding te vertragen in afwachting van een vaccinatie van de bevolking. Dat om die maatregelen beter te kunnen handhaven een gegevensoverdracht naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden en de politiediensten noodzakelijk is. Dat een dergelijke gegevensoverdracht derhalve een solide juridische basis vereist die alleen door dit samenwerkingsakkoord wordt gecreëerd. Dat om de preventieve maatregelen zo snel mogelijk te kunnen uitvoeren en controleren op basis van een correcte rechtsgrondslag, het van het grootste belang is dat deze overeenkomst zo spoedig mogelijk in werking kan treden."

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt instemming te verlenen met het op 3 maart 2021 door het Overlegcomité goedgekeurde samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'betreffende de gegevensoverdracht van noodzakelijke gegevens naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers afkomstig van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België'. Het samenwerkingsakkoord beoogt de doorstroming te faciliteren van passagiersgegevens van reizigers afkomstig uit het buitenland, zoals opgenomen in het *Passenger Locator Form* (hierna: PLF), met het oog op de afdwinging door de gemeenschappen en de lokale besturen van de verplichting voor bepaalde van deze reizigers om zich te laten testen op besmetting met COVID-19 en/of om in quarantaine te gaan.

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

Artikel 1 van het samenwerkingsakkoord bevat de definities. Artikel 2 vermeldt de doelstellingen van het samenwerkingsakkoord, namelijk de doorgifte van gegevens met betrekking tot de quarantaine aan de gefedereerde entiteiten, lokale overheden en politiediensten en de integratie van de nodige gegevens in de Algemene Nationale Gegevensbank met het oog op de handhaving van de testverplichting.

Artikel 3 regelt de mededeling van de PLF-gegevens[2] aan de gefedereerde instellingen (en via hen aan de lokale overheden en eventueel de politiediensten) met het oog op de handhaving van de quarantaineverplichting. Artikel 4 regelt de dagelijkse integratie in de Algemene Nationale Gegevensbank van de PLF-gegevens van reizigers waarvoor binnen de voorgeschreven termijn de *Covid-19 Test Prescription Code* (hierna: CTPC) nog niet is geactiveerd voor een COVID-19-test, met het oog op de handhaving van de testverplichting.

Artikel 5 beperkt de bewaartermijn van de PLF-gegevens tot de duur van de verplichte quarantaine, met een maximum van veertien dagen na datum van aankomst van de reiziger in België.

Artikel 6 bepaalt dat van zodra de gegevens zijn geïntegreerd in de Algemene Nationale Gegevensbank, de regels van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ van toepassing zijn, behoudens afwijkingen in dit samenwerkingsakkoord.

Artikel 7 regelt de PLF-gegevensdatabank, waarin alle gegevens worden opgeslagen die via het PLF worden meegedeeld,[3] en die wordt beheerd door de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Deze gegevens worden enkel gebruikt voor de doeleinden van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, met inbegrip van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten op eenzelfde adres. De gegevens in de PLF-gegevensdatabank worden vernietigd achtentwintig kalenderdagen na de datum van aankomst van de betrokkene op het Belgische grondgebied.

Artikel 8 regelt de geschillenbeslechting tussen de partijen bij het akkoord via een samenwerkingsgerecht. Artikel 9 geeft de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid de taak om toe te zien op de uitvoering en de naleving van het akkoord en om desgevallend te bemiddelen.

Volgens artikel 10, § 1, van het samenwerkingsakkoord heeft het uitwerking vanaf de datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Volgens artikel 10, § 2, houden de maatregelen die tot stand zijn gekomen “middels dit samenwerkingsakkoord” op uitwerking te hebben op de dag van de bekendmaking van het koninklijk besluit dat het einde van de toestand van de coronavirus COVID-19-epidemie afkondigt. Het samenwerkingsakkoord zelf wordt beëindigd door het sluiten van een nieuw samenwerkingsakkoord (artikel 10, § 3).

[2] Dit zijn, overeenkomstig artikel 1, 4°, van het samenwerkingsakkoord, de volgende gegevens uit de PLF-gegevensdatabank: de voornaam, de achternaam, de geboortedatum, het telefoonnummer, het verblijfsadres gedurende de periode van quarantaine, alsook de datum van aankomst in België.

[3] Dit omvat meer gegevens dan enkel de PLF-gegevens vermeld in de vorige voetnoot.

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

BEVOEGDHEID

4. Zoals wordt uiteengezet in de memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord is "[d]e doelstelling van het voorliggende samenwerkingsakkoord (…) een betere naleving van de verplichte quarantaine en testing na aankomst (of terugkomst) in België te verkrijgen door meer in te zetten op de handhaving daarvan. Om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken, dienen gegevens te worden gedeeld."

Het samenwerkingsakkoord voorziet in een PLF-gegevensdatabank, die overeenkomstig de artikelen 1, 5°, en 7 is opgericht bij en wordt beheerd door de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, en waarin de gegevens worden opgenomen die moeten worden meegedeeld via het PLF dat reizigers moeten invullen voor hun afreis naar België, overeenkomstig artikel 21 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 'houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken'. Volgens het voornoemde artikel 7 bestaat de doelstelling van die gegevensverwerking enkel uit "de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, met inbegrip van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten op eenzelfde adres". Bepaalde van de gegevens in die databank, namelijk de PLF-gegevens gedefinieerd in artikel 1, 4°, van het samenwerkingsakkoord, worden overeenkomstig artikel 3 ervan dagelijks bezorgd aan de gefedereerde entiteiten (en via hen aan de lokale overheden en eventueel de politiediensten) met het oog op de handhaving van de quarantaineverplichting. Die PLF-gegevens worden overeenkomstig artikel 4 dagelijks geïntegreerd in de Algemene Nationale Gegevensbank voor de reizigers waarvoor binnen de voorgeschreven termijn de CTPC nog niet is geactiveerd voor een COVID-19-test, met het oog op de handhaving van de testverplichting.

Aan de gemachtigden is gevraagd waarom de werkwijze voor de quarantaine verschilt van de werkwijze voor de testing. De gemachtigden antwoorden daarop als volgt:

> "Om de naleving van de quarantaine te handhaven, wordt ervoor geopteerd om de noodzakelijke PLF-gegevens over te maken aan de gefedereerde autoriteiten en lokale overheden, ten einde hen toe te laten als 'filter' op te treden. Zij kunnen dan op hun beurt de gegevens overmaken m.b.t. personen waarvan een sterk vermoeden bestaat dat de quarantaineregels niet [worden] nageleefd, of van personen [die] weigeren deze regels te respecteren. In het kader van de handhaving van de naleving van de testing wordt er bovendien voor gezorgd dat geen gegevens worden meegedeeld met betrekking tot personen waarvoor uit de bestaande informatiesystemen kan worden afgeleid dat ze reeds een staalafname hebben laten verrichten op basis van de hen meegedeelde CTPC. Deze personen hebben immers voldaan aan de verplichting tot testing. Door deze werkwijze te hanteren, wordt de handhaving maximaal beperkt tot de personen waarvoor dit relevant is. Het handhaven van een verplichte testing is tevens een eenvoudig te controleren handeling waardoor in overleg met de gefedereerde autoriteiten er beslist werd dat de handhaving rechtstreeks kan gebeuren door de politiediensten."

5. De federale overheid kan maatregelen nemen in de strijd tegen de COVID-19-pandemie in het kader van haar residuaire bevoegdheid inzake onder meer civiele

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

bescherming, civiele veiligheid, algemene politie en volksgezondheid.[4-5] De federale overheid is eveneens bevoegd voor de controle van de buitengrenzen, wat inhoudt dat de toegang tot het grondgebied kan worden geweigerd omwille van de aanwezigheid of de dreiging van besmettelijke ziekten.[6]

Op grond van die residuaire bevoegdheden kan de federale overheid de toegang tot en het vertrek vanuit het grondgebied regelen teneinde de verspreiding van COVID-19 te beperken, zoals het verbieden van niet-essentiële reizen van en naar het buitenland, en kan ze ook voorwaarden opleggen in verband met die toegang tot het grondgebied, zoals het invullen van het PLF voor de afreis naar België en het bij zich houden van dat PLF tijdens de afreis naar België.

De federale overheid kan zich voorts aanvullend ook beroepen op haar bevoegdheden inzake wetenschappelijk onderzoek,[7] gelet op de ruime omschrijving van de doelstelling van de verwerking van gegevens in de PLF-gegevensdatabank ("de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, met inbegrip van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten op eenzelfde adres").[8]

6. De zo-even geschetste bevoegdheden van de federale overheid reiken echter niet zover dat deze bij de regeling van de toegang tot het grondgebied ook verplichtingen zou kunnen opleggen inzake de afzondering of quarantaine van mogelijk besmette personen of inzake het testen van deze personen.[9] Het zijn immers de gemeenschappen en, wat het Franse taalgebied betreft, het Waalse Gewest, die bevoegd zijn voor de opsporing van en de strijd tegen besmettelijke ziekten, zoals COVID-19, als een onderdeel van hun bevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg.[10] Op grond van die bevoegdheid hebben deze deelstaten recent

---

[4] Daarbij moet worden aangestipt dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State tot op heden niet geraadpleegd werd over het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, de latere wijzigingen ervan en de rechtsvoorgangers van dit besluit.

[5] Zoals reeds verschillende keren werd uiteengezet is "elke overheid (…) verantwoordelijk voor de bestrijding van een volksgezondheidscrisis binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden" (zie onder meer adv.RvS 53.018/VR van 13 mei 2013 over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer', opmerking 9, en adv.RvS 66.387/1/V van 29 augustus 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 11 december 2019 'betreffende de modaliteiten inzake het manipuleren en bewaren van poliovirussen van type 2', opmerking 7.5). Zie ook GwH 15 februari 2009, nr. 2/2009, B.5.2.

[6] Adv.RvS 53.018/VR, opmerking 9.

[7] Artikel 6*bis*, §§ 2 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

[8] Vgl. adv.RvS 67.424/3 van 26 mei 2020 over een wetsvoorstel 'betreffende het gebruik van digitale contactopsporingsapplicaties ter voorkoming van de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 onder de bevolking', opmerking 7, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1251/003, 8; adv.RvS 67.425/3-67.426/3-67.427/3 van 26 mei 2020 over een wetsvoorstel 'tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19' en over amendementen op dat wetsvoorstel, opmerking 9, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1249/006, 9.

[9] Adv.RvS 53.018/VR, opmerking 9: "Het gegeven dat de federale overheid bevoegd is voor de controle van de buitengrenzen impliceert nog niet dat zij in het verlengde van die controle de afzondering kan laten bevelen van besmette personen of de andere maatregelen kan nemen die geen verband houden met de toegang tot het grondgebied als dusdanig, maar veeleer met de bedreiging die erdoor ontstaat door de verspreiding van besmettelijke ziekten. Enkel indien deze maatregelen beperkt zouden blijven tot het weigeren van de toegang tot het grondgebied omwille van de aanwezigheid of de dreiging van besmettelijke ziekten, zouden ze in de federale bevoegdheid ter zake kunnen worden ingepast."

[10] Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', gelezen in samenhang met artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instellingen voor de

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

onder meer een aantal nieuwe regelingen uitgewerkt of bestaande regelingen aangepast met betrekking tot de contactopsporing in de strijd tegen de COVID-19-pandemie[11] en inzake het verplichte testen en in quarantaine gaan van (vermoedelijk) besmette personen.[12]

7. Omdat de in opmerking 4 reeds aangehaalde PLF-gegevens voor de deelstaten van belang zijn voor het op werkzame wijze uitoefenen van hun bevoegdheden inzake de opsporing van en de strijd tegen COVID-19, voorziet het samenwerkingsakkoord onder meer in de terbeschikkingstelling van die gegevens aan deze deelstaten met het oog op de handhaving van de verplichte quarantaine (artikel 3 van het samenwerkingsakkoord).

Het voorliggende samenwerkingsakkoord voorziet tevens in een "kruising" van de PLF-gegevens en van de testinggegevens om de personen te identificeren die hun testingverplichting niet binnen de gestelde termijn nakomen en teneinde ze te kunnen vervolgen. De uit die kruising verkregen gegevens moeten geïntegreerd worden in de Algemene Nationale Gegevensbank die tot de politiebevoegdheid van de federale overheid behoort, teneinde het voor de politiediensten mogelijk te maken om de reizigers te vervolgen die zich niet binnen de gestelde termijn hebben laten testen. Het is immers de bedoeling om de inbreuken op die verplichte testen door de politiediensten te laten opvolgen (artikel 4 van het samenwerkingsakkoord).

Duitstalige Gemeenschap', en met artikel 3, 6°, van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', artikel 3, 6°, van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' en artikel 3, 6°, van het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'. Zie ook *Parl.St.* Senaat 1979-80, nr. 434/2, 125 en *Parl.St.* Kamer 1979-80, nr. 627/10, 52. Deze bevoegdheid werd impliciet bevestigd in adv.RvS 34.339/AV van 29 april 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 21 november 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 147-155, alsook uitdrukkelijk in adv.RvS 38.381/3 van 7 juli 2005 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de profylactische maatregelen en de verplichte aangifte aan de cel medische bewaking van pathologieën van epidemische aard' en in adv.RvS 53.018/VR.

[11] Zie het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 20 juli 2020 'über die Rückverfolgung von Infektionsketten im Rahmen der Bekämpfung der Coronavirus (COVID-19) Gesundheitskrise', het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 mei 2020 'tot organisatie van het centrale contactonderzoek door een samenwerkingsverband van externe partners, het lokale contactonderzoek door lokale besturen of zorgraden en tot organisatie van de COVID-19-teams in het kader van COVID-19', het besluit van de Waalse Regering nr. 35 van 5 mei 2020 'organisant le tracing socio-sanitaire dans le cadre de la lutte contre l'épidémie COVID-19', zoals gewijzigd en bekrachtigd bij het decreet van het Waalse Gewest van 3 december 2020 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution', evenals het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van bijzondere machten nr. 2020/006 van 18 juni 2020 'tot het organiseren van het gezondheidskundig contactonderzoek in het kader van de strijd tegen de COVID-19-pandemie', bekrachtigd bij de ordonnantie van 4 december 2020 'houdende bekrachtiging van de besluiten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot uitvoering van de ordonnantie van 19 maart 2020 om bijzondere machten toe te kennen aan het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19 en betreffende het toekennen van bijkomende opdrachten aan de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag'.

[12] Zie de artikelen 47 en 47/1 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 november 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid'; artikel 10.3 van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 1 juni 2004 'zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention'; de artikelen 13 en 13/1 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 19 juli 2007 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid'; de artikelen 47/15 en 47/15*bis* van de Code wallon van 29 september 2011 'de l'action sociale et de la santé'.

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

Uit het voorgaande volgt dat de uitwisseling van de gegevens verkregen op grond van de respectieve uitoefening door elke entiteit van de eigen bevoegdheden het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, rechtvaardigt. Aangezien de oprichting van de PLF-gegevensdatabank past in het kader van de tenuitvoerlegging van federale bevoegdheden en van bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten, rechtvaardigt ze eveneens het sluiten van een dergelijk samenwerkingsakkoord.

8. Op de vraag naar de redenen waarom de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie geen partij zijn bij dat akkoord, hebben de gemachtigden als volgt geantwoord:

> "La COCOF n'a pas de compétence en matière de quarantaine et de testing, cette législation relevant de la seule COCOM. Idem pour la communauté française (la région Wallonne est compétente)."

De enige gemeenschapsoverheid die bevoegd is om in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad dwingende maatregelen te nemen ten aanzien van natuurlijke personen – wat uiteindelijk de finaliteit is van het ter beschikking stellen van de PLF-gegevens – is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.[13] Het samenwerkingsakkoord legt ook geen verplichtingen op aan zorginstellingen waarvoor de Franse Gemeenschapscommissie bevoegd is. Er kan dan ook mee worden ingestemd dat de Franse Gemeenschapscommissie niet over bevoegdheden beschikt die het haar mogelijk maken partij te zijn bij dit samenwerkingsakkoord.

Dezelfde conclusie geldt voor de Franse Gemeenschap, aangezien de bevoegdheid die haar krachtens artikel 5, § 1, I, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' inzake "activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg" toegewezen is, met uitzondering van "de activiteiten en diensten inzake preventieve geneeskunde bestemd voor zuigelingen, kinderen, leerlingen en studenten" aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie[14-15] overgedragen is. De Franse Gemeenschap heeft ten aanzien van die categorieën van personen echter geen regelingen vastgesteld met betrekking tot de verplichte testing en/of quarantaine, die vergelijkbaar zijn met de regelingen ingevoerd door de andere gefedereerde entiteiten die partij zijn bij dit akkoord, wat een rechtvaardiging kan zijn voor het feit dat ze geen partij is bij dat akkoord. Ook voor de

---

[13] Adv.RvS 34.339/AV, *l.c.*, *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 155-157. Zie ook adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 12-17.

[14] Artikel 3, 6°, van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', artikel 3, 6°, van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' en artikel 3, 6°, van het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

[15] Wat betreft de Franse Gemeenschapscommissie wordt die bevoegdheid niet uitgeoefend, gelet op de zo-even geschetste exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor dwingende maatregelen ten aanzien van natuurlijke personen.

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

zorginstellingen waarvoor de Franse Gemeenschap bevoegd is bevat het samenwerkingsakkoord geen verplichtingen.

VORMVEREISTEN

9. Het advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin moet ingewonnen worden overeenkomstig artikel 4, § 2, 1°, van het decreet van 29 juni 2018 ‘tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’.[16]

10. Blijkens de stukken in het in het aan de Raad van State meegedeelde dossier wordt het voorontwerp om advies voorgelegd aan de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens.

11. Blijkens de stukken in het aan de Raad van State meegedeelde dossier wordt het voorontwerp om advies voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.

12. De gemachtigden verklaarden eveneens dat het (niet-verplichte) advies van het Controleorgaan op de politionele informatie werd gevraagd.

13. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,[17] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

14. Het opschrift en het dispositief van het voorliggende voorontwerp moeten worden aangevuld met de datum waarop het samenwerkingsakkoord ondertekend is.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 1

15. De definitie van “Algemene Verordening Gegevensbescherming” in artikel 1, 1°, van het samenwerkingsakkoord moet worden weggelaten, aangezien verder in de tekst van het samenwerkingsakkoord niet naar die verordening wordt verwezen.

---

[16] Het feit dat de adviesverplichting enkel geldt voor voorontwerpen van decreet, waaraan de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring heeft gehecht bedoeld in artikel 4, § 1, eerste lid, 5°, van het decreet van 29 juni 2018 en niet voor samenwerkingsakkoorden vermeld in artikel 4, § 1, eerste lid, 8°, van het decreet van 29 juni 2018 maakt geen verschil, aangezien het voorliggende samenwerkingsakkoord decretale instemming – en dus een voorontwerp in de zin van artikel 4, § 1, eerste lid, 5°, van het decreet van 29 juni 2018 is – vereist. Gelet op artikel III.103, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 kan dat advies met spoed worden ingewonnen, maar het kan niet worden achterwege gelaten.

[17] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

16. Het “Passenger Locator Form (PLF)” dat wordt gedefinieerd in artikel 1, 2°, van het samenwerkingsakkoord wordt omschreven als een formulier dat de reizigers voorafgaand aan hun reis naar België moeten invullen en voorleggen aan de vervoerder voorafgaand aan de boarding. Daarbij wordt kennelijk uit het oog verloren dat de reis naar België niet noodzakelijk door een vervoerder gebeurt, maar ook door de reiziger op eigen kracht, bijvoorbeeld in een eigen voertuig. Er moet dan ook worden bepaald dat het formulier “in voorkomend geval” moet worden voorgelegd voorafgaand aan de boarding.

In de Duitse tekst van de voormelde definitie wordt bovendien bepaald dat het formulier moet worden voorgelegd aan de “Fluggesellschaft”, terwijl in de Nederlandse en de Franse tekst de meer algemene term “vervoerder” wordt gebruikt. De Duitse tekst moet dan ook worden aangepast, aangezien niet enkel vliegtuigreizen, maar bijvoorbeeld ook trein- en busreizen worden bedoeld.

17. In de voormelde definitie in artikel 1, 2°, van het samenwerkingsakkoord wordt ook nog bepaald dat “[u]it deze gegevens (…) de gefedereerde entiteiten een selectie van de reizigers met een risicoprofiel op[maken]” en dat “[a]fhankelijk van dit risicoprofiel (…) hen al dan niet een verplichte quarantaine of verplichte testing [wordt] opgelegd”.

Dergelijke normatieve bepalingen horen niet thuis in een definitie en moeten worden opgenomen op een andere plaats in het samenwerkingsakkoord.

18. De Nederlandse tekst van de definitie van “Covid-19 Test Prescription Code (CTPC)”, in artikel 1, 3°, van het samenwerkingsakkoord, waarin gewag wordt gemaakt van “een willekeurige code”, verschilt van de Franse en de Duitse tekst ervan, waar melding wordt gemaakt van respectievelijk “[un] code d’activation nécessaire” en “der notwendige Aktivierungscode”. De gemachtigden verklaarden daarover het volgende:

> “Zoals aangegeven, is de CTPC een soort elektronisch voorschrift voor een welbepaald persoon om (eenmaal) een Covid-19 test te ondergaan. De CTPC is betekenisloos en wordt ‘at random’ gegenereerd. De CTPC dient te worden onderscheiden van een gelijkaardige code die ook ‘at random’ wordt gegenereerd voor iedereen die in aanmerking komt voor vaccinatie. Het betreft dus een willekeurige code die wordt toegekend aan een welbepaald persoon met het oog op het ondergaan van een Covid-19 test. Om de willekeurigheid van de code te benadrukken, stellen we voor om de Nederlandse tekst te behouden en de andere talen aan te passen.”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 3

19. Op de vraag om meer uitleg over de wijze waarop de gegevens bedoeld in paragraaf 1 van artikel 3 van het samenwerkingsakkoord worden overgedragen, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> “De gegevens worden beveiligd uitgewisseld in de vorm van elektronische bestanden. Elke gefedereerde entiteit krijgt enkel de gegevens met betrekking [tot] de

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

> personen waarvoor zij bevoegd is. Het principe van de minimale gegevensverwerking voorzien in de Algemene Verordening Gegevensbescherming wordt dus in acht genomen."

20. Doordat gebruik wordt gemaakt van de formulering "ofwel … ofwel …" zou artikel 3, § 2, van het samenwerkingsakkoord de indruk kunnen wekken dat de PLF-gegevens doorgegeven zouden kunnen worden buiten het kader van de bepalingen van de regelgeving van de betrokken gefedereerde entiteiten om, "indien de lokale overheden vermoeden dat de quarantaine niet wordt nageleefd".

Overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet moet evenwel bij elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, bij elke aantasting van het recht op eerbiediging van het privéleven het legaliteitsbeginsel in acht genomen worden. De essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens moeten bijgevolg, naargelang het geval, in de wet, het decreet of de ordonnantie zelf vastgelegd worden.[18] Het spreekt vanzelf dat, ingeval, zoals in artikel 3, § 2, vermeld wordt, vermoed wordt dat de quarantaine niet nageleefd wordt, de PLF-gegevens met eerbiediging van dat legaliteitsbeginsel doorgegeven moeten worden en dat de gevallen waarin die gegevensoverdracht plaatsvindt en de nadere regels die daarbij gevolgd worden, wat de essentiële elementen daarvan betreft, bijgevolg door de bevoegde wetgever vastgesteld moeten zijn.

Artikel 4

21. Artikel 4 veronderstelt dat er een "kruising" plaatsvindt van uit het PLF verkregen gegevens en van testinggegevens, aangezien het bepaalt dat in de Algemene Nationale Gegevensbank enkel de PLF-gegevens geïntegreerd worden van de reizigers die uit een buitenlandse zone terugkeren en die verplicht een test moeten ondergaan, maar bij wie blijkt dat de CTPC nog niet geactiveerd is voor een staalafname teneinde binnen de voorgeschreven termijn een COVID-19-test af te nemen.

Op de vraag hoe die kruising van gegevens plaatsvindt, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> "Dagelijks worden extracties gemaakt van de lijsten met geüpdatete CTPC-gegevens. Deze gegevens bevatten de persoonsgegevens van zij die hun activatiecode niet hebben geactiveerd (en dus geen test hebben afgelegd). Deze lijsten worden dagelijks overgemaakt naar de Dienst Informatiebeheer en ICT van de politie, die deze vervolgens vatten in de ANG. Via de applicatie CROSS van de ANG kunnen deze gegevens ter beschikking gesteld worden van de lokale politiezones die hierop steekproefgewijs controles zullen uitvoeren."

[18] Zie adv.RvS 68.844/VR van 18 februari 2021 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [XX XX] 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot vaccinaties tegen COVID-19', opmerking 11.

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

De gegevensstromen tussen de PLF-gegevensdatabank en de beslissingsorganen van de gefedereerde entiteiten met betrekking tot de testing en de quarantaine moeten duidelijker tot uiting komen in het dispositief.

22. Het verdient eveneens aanbeveling om de oorsprong van de CTPC-gegevens te verduidelijken, zodat het samenwerkingsakkoord minstens uitdrukt welke gegevensstromen uit welke databanken met elkaar worden gecombineerd.[19] De databank met de CTPC-gegevens wordt immers nergens in het ontwerp geïdentificeerd, hoewel die even cruciaal is als de PLF-gegevensdatabank voor de tenuitvoerlegging van het samenwerkingsakkoord.

23. Ter wille van de rechtszekerheid zou men er goed aan doen het begrip "Algemene Nationale Gegevensbank" te verduidelijken door aan te geven dat het gaat om de gegevensbank bedoeld in artikel 44/2, § 1, tweede lid, 1°, van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt'.

Artikel 5

24. Zoals wordt uiteengezet in de memorie van toelichting bij artikel 5 van het samenwerkingsakkoord, is deze bepaling van toepassing op de PLF-gegevens, zoals die worden gedeeld met de gefedereerde entiteiten en de lokale overheden en zoals die worden geïntegreerd in de Algemene Nationale Gegevensbank. Deze gegevens "worden bewaard voor de duur van de verplichte quarantaine zoals bepaald in de regelgeving van de gefedereerde entiteiten met een maximum van 14 dagen na datum van aankomst van de reiziger in België".

24.1. Wat betreft de PLF-gegevens die worden geïntegreerd in de Algemene Nationale Gegevensbank valt echter niet goed in te zien waarom die gedurende een periode van maximum veertien dagen na de datum van aankomst in België moeten worden bewaard, aangezien het bewaren van die gegevens niet meer nodig is nadat is geverifieerd dat aan de verplichting tot testen is voldaan. Omgekeerd zou die termijn van veertien dagen te kort kunnen zijn wanneer een inbreuk op de testverplichting zou worden vastgesteld en er handhavings- of sanctioneringsmaatregelen worden getroffen ten aanzien van de betrokken persoon. Er moet dan ook worden voorzien in een gedifferentieerde bewaartermijn, enerzijds beperkt tot de (positieve) verificatie van de verplichting tot testen, anderzijds beperkt tot de tijd die noodzakelijk is voor de handhaving of sanctionering van de verplichting tot testen.

24.2. Ter wille van de rechtszekerheid zou moeten worden bepaald wie instaat voor het wissen van de gegevens wanneer de maximale bewaartermijn is bereikt.

[19] Over de "bewijskracht" van die CTPC-gegevens ten aanzien van de betrokken personen, verklaarden de gemachtigden overigens het volgende: "Zoals hoger aangegeven, wordt de CTPC meegedeeld aan de betrokkene. Wanneer deze persoon op basis van de CTPC een staal wil laten afnemen met het oog op de uitvoering van een Covid-19 test, wordt de geldigheid van de CTPC voor de betrokken persoon nagegaan. Als het staal is afgenomen, wordt de CTPC normaal als 'gebruikt' aangemerkt door degene die de staalafname heeft verricht en kan deze niet meer worden hergebruikt voor een nieuwe staalafname. Personen waarvoor de CTPC als 'gebruikt' staat aangemerkt, hebben dus een staalafname ondergaan. Hun gegevens moeten dus niet meer worden meegedeeld met het oog op handhaving van de testverplichting. *Ook als de CTPC niet als 'gebruikt' staat aangemerkt, kan de betrokkene echter met alle middelen van recht aantonen dat hij wel een staalafname heeft ondergaan*.".

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

25. In de Franse en de Duitse tekst van artikel 5 van het samenwerkingsakkoord schrijve men respectievelijk “jours” in plaats van “jours calendriers” en “Tagen” in plaats van “Kalendertagen”. Die precisering is immers overbodig.

Artikel 7

26. Bij artikel 7 van het samenwerkingsakkoord wordt de PLF-gegevensdatabank opgericht en worden de gegevensverwerkingen beschreven die in die databank plaatsvinden. Zoals hiervoor is opgemerkt, vereist het legaliteitsbeginsel, waaraan de verwerking van persoonsgegevens moet beantwoorden, dat de essentiële elementen ervan door de wetgever zelf worden geregeld. Die essentiële elementen behelzen onder meer de categorieën van verwerkte gegevens.[20]

Zoals de memorie van toelichting stelt, wordt in de verplichting tot het invullen van een PLF op dit ogenblik voorzien bij artikel 21 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020. Er is momenteel dus nog geen wetgevende norm die alle gegevens definieert die via het PLF moeten worden meegedeeld en die in het kader van de PLF-gegevensdatabank zullen worden verwerkt. Men kan hoogstens concluderen dat die gegevens ook – maar niet enkel – de gegevens bevatten die in artikel 1, 4°, van het samenwerkingsakkoord worden vermeld.[21]

Die leemte zou dus moeten worden aangevuld door, naargelang van de keuze van de federale overheid, ofwel in de wet ofwel in het samenwerkingsakkoord waaraan instemming wordt verleend, duidelijk alle categorieën van gegevens te preciseren die met het PLF worden verzameld en die in de PLF-gegevensdatabank worden verwerkt.

Aangezien de afdeling Wetgeving die categorieën van gegevens niet kent, kan ze niet beoordelen of de beginselen van minimale gegevensverwerking en van evenredigheid, voorgeschreven bij artikel 5, lid 1, c), van de AVG[22], zijn nageleefd. Volgens die bepaling moeten de verwerkte gegevens “toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt”.

---

[20] Adv.RvS 67.719/VR van 15 juli 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 oktober 2020 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano’, opmerkingen 10.1 tot 10.3, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1490/001, 35-40.

[21] In de memorie van toelichting wordt namelijk het volgende gesteld: “Uit het PLF worden de volgende gegevens gedeeld: de naam en de voornaam van de reiziger die in quarantaine moet gaan of een test moet laten afnemen, de geboortedatum, het verblijfsadres, de datum van aankomst in België en het telefoonnummer van de reiziger. (…) De gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of de politiediensten hebben deze informatie nodig om de naleving van de quarantaine of testing te kunnen handhaven bij de juiste personen. Alle overige gegevens uit het PLF hebben de gefedereerde entiteiten, lokale overheden of politiediensten niet nodig en worden bijgevolg niet gedeeld in het kader van dit samenwerkingsakkoord.”

[22] 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)’.

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

27. Artikel 7 bepaalt dat de PLF-gegevensdatabank wordt "beheerd" door de "Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu", maar geeft niet expliciet aan wie de verwerkingsverantwoordelijke is.

Daarover ondervraagd hebben de gemachtigden gepreciseerd dat het gaat om de "FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu".

Artikel 7 moet in die zin worden verduidelijkt.

28. Voorts vereist het legaliteitsbeginsel dat uit het decreet zelf voldoende duidelijk naar voor komt welke categorieën van personen toegang hebben tot de verwerkte gegevens.[23] Artikel 7 vermeldt echter niet duidelijk welke personen toegang hebben tot de PLF-gegevensdatabank.

Artikel 3 bepaalt weliswaar dat bepaalde PLF-gegevens worden meegedeeld aan de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden en de politiediensten, maar artikel 7 preciseert niet of nog andere categorieën personen toegang kunnen krijgen tot de PLF-gegevensdatabank, en zo ja, onder welke voorwaarden.

Bij het lezen van de toelichting bij artikel 7 ontstaat nochtans de indruk dat Sciensano toegang zal kunnen hebben tot "de betrokken gegevens (…) in het kader van het Samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek", waarbij de "modaliteiten van de mededeling" van die gegevens "bovendien [worden] geregeld door een beraadslaging van het Informatieveiligheidscomité".

Gevraagd naar de redenen ter rechtvaardiging van de mededeling van gegevens aan Sciensano, hebben de gemachtigden gesteld dat enkel de dienst "Saniport" van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu rechtstreeks toegang heeft tot de PLF-gegevensdatabank. Ze hebben niettemin het volgende gepreciseerd:

> "Sciensano is de verwerkingsverantwoordelijke voor de testing en tracing (SA van 25 augustus 2020) en moet voor de ondersteuning van de contactopsporing toegang krijgen tot de PLF. Als uit de testing zou blijken dat iemand positief is bevonden, dan kan op basis van de PLF van de betrokkenen en de PLF van medereizigers, deze medereizigers worden opgespoord en verwittigd.".

Er dient bijgevolg in het wet of, indien de federale overheid daarvoor opteert, in het samenwerkingsakkoord zelf waaraan instemming wordt verleend, duidelijker te worden vermeld aan welke derde personen toegang zou kunnen worden verleend tot de gegevens die zich in de PLF-gegevensdatabank bevinden.

29. Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt in de toelichting bij artikel 7 gesteld dat de mededeling van de gegevens aan Sciensano nader wordt "geregeld door een beraadslaging van het Informatieveiligheidscomité".

[23] Zie onder meer advies 68.844/VR en de verwijzingen in opmerking 12 van dat advies.

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

In het voornoemde advies 67.719/VR heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt in verband met de (verordenende) bevoegdheden die aan de kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité werden verleend:

> "Bij de artikelen 11, § 3, en 12, § 1, van het samenwerkingsakkoord wordt voorzien in een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité, wat betreft bepaalde aspecten van de regeling van de verwerking van persoonsgegevens.
>
> Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het informatieveiligheidscomité,[24] is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatige karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.[25]
>
> Daar komt nog bij dat het informatieveiligheidscomité een federale instelling is en dat een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een dergelijke instelling neerkomt op een afstand van bevoegdheden in hoofde van de deelstaten die bij het samenwerkingsakkoord betrokken zijn.
>
> De conclusie is dan ook dat de beoogde delegaties aan het informatieveiligheidscomité moeten worden omgevormd tot delegaties aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord, zoals in artikel 14, § 9, van het samenwerkingsakkoord, althans onder de voorwaarde dat geen nieuwe essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens worden geregeld, maar hooguit de concretisering van hetgeen reeds voortvloeit uit het huidige samenwerkingsakkoord. Indien dat niet mogelijk is, moet het huidige samenwerkingsakkoord eerst worden aangevuld."

---

[24] *Voetnoot 49 van het geciteerde advies:* Zie in dat verband trouwens ook de kritiek die de Raad van State ter zake reeds had geformuleerd in adv.RvS 63.202/2 van 26 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018 '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', *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/001, 140-142.

[25] *Voetnoot 50 van het geciteerde advies:* Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: "De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies."; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: "Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen."

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

Voor zover het in de bedoeling van de stellers van het samenwerkingsakkoord zou liggen om aan het informatieveiligheidscomité een verordenende bevoegdheid toe te kennen, zou dit akkoord aanleiding geven tot dezelfde opmerking als die welke in voormeld advies gemaakt is.

30. In artikel 7 wordt niet vermeld op basis van welke regeling de PLF-gegevensdatabank aangelegd wordt.

Volgens de bespreking van dat artikel "[vormt d]e concrete organisatie van de verwerking van deze persoonsgegevens (…) het voorwerp van een overeenkomst tussen de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu en de gezondheidsinspectiediensten van de deelgebieden".

Zoals de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt heeft met betrekking tot soortgelijke regelingen,[26] moeten de regels betreffende de organisatie van de PLF-gegevensdatabank vastgelegd worden in de wet zelf of, indien de federale overheid daarvoor opteert, in het samenwerkingsakkoord waarmee ingestemd wordt.[27] Indien die regels in het samenwerkingsakkoord zelf vastgelegd worden en voor zover het om de niet-essentiële elementen van deze kwestie gaat, kan gebruikgemaakt worden van een uitvoerend samenwerkingsakkoord, overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

31. Uit artikel 7 zou afgeleid kunnen worden dat een PLF met een volledig identieke strekking als dat wat door de federale overheid in het kader van haar bevoegdheid om de toegang tot het grondgebied te regelen ingevoerd is, bij of krachtens een "decreet" of een "ordonnantie" ingevoerd zou kunnen worden. Als dat inderdaad de strekking is van artikel 7, is dat artikel niet in overeenstemming met de regels inzake de bevoegdheidsverdeling. De tekst moet verduidelijkt worden teneinde elke dubbelzinnigheid te voorkomen.

[26] Vgl. voormeld adv.RvS 68.844/VR.

[27] Zie bijvoorbeeld de organisatorische regels die vervat zijn in het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 tussen de Federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 'betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano'.

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

Artikel 8

32. Overeenkomstig artikel 92*bis*, § 5, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient in voorliggend samenwerkingsakkoord geregeld te worden op welke wijze de leden van het samenwerkingsgerecht, met uitzondering van de voorzitter, aangewezen worden.[28]

33. In de Franse tekst van artikel 8, laatste zin, dient met betrekking tot de verdeling van de werkingskosten van het samenwerkingsgerecht niet verwezen te worden naar de "parties à cet accord de coopération d'exécution", maar, conform hetgeen in de Nederlandse en de Duitse tekst staat, naar de "parties au présent accord de coopération".

Artikel 10

34. Luidens artikel 10, § 1, heeft dit samenwerkingsakkoord uitwerking vanaf de datum van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Daardoor bestaat de kans dat dit samenwerkingsakkoord terugwerkende kracht verkrijgt indien het in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt wordt voor de datum van de laatste wetgevende handeling tot instemming met dit samenwerkingsakkoord.

De niet-retroactiviteit van regels op het hiërarchische niveau van een wetgevende norm is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.[29]

In dit geval is die terugwerkende kracht uit den boze aangezien de gegevens die in het kader van dit samenwerkingsakkoord uitgewisseld zullen worden het overeenkomstig de wetgeving van de gefedereerde entiteiten mogelijk zal maken strafrechtelijke sancties op te leggen aan de personen die zich niet houden aan de verplichtingen inzake quarantaine en testing.

De bewoordingen van paragraaf 1 moeten bijgevolg aldus herzien worden dat elke terugwerking voorkomen wordt, bijvoorbeeld door te bepalen dat het samenwerkingsakkoord in werking treedt op de datum van bekendmaking van de laatste instemmingstekst.

[28] Zie in deze zin onder andere adv.RvS 66.147/2/V van 11 september 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 16 juli 2020 'portant assentiment à l'accord de coopération du 20 mai 2020 entre la Communauté germanophone et la Région wallonne relatif à l'atteinte des objectifs européens en matière d'énergie et de climat', *Parl.St.* W.Parl. 2019-20, nr. 169/1, 17-20; en voormeld adv.RvS 68.844/VR. Zie eveneens Y. PEETERS, *De plaats van het samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 329-330.

[29] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie onder meer: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡

35. Zoals artikel 10, § 2, gesteld is, kan die bepaling leiden tot verwarring over wat verstaan dient te worden onder de “maatregelen tot stand gebracht middels dit samenwerkingsakkoord”.

Daarover ondervraagd hebben de gemachtigden het volgende te kennen gegeven:

> “De maatregelen inzake contact tracing hebben geen uitstaans met dit Samenwerkingsakkoord. Het gaat om de maatregelen inzake de overdracht van de gegevens inzake testing en quarantaine bij terugkomst uit een rode zone.”

Ter wille van de rechtszekerheid moet paragraaf 2 van artikel 10 duidelijker geformuleerd worden in die zin.

36. Artikel 10, § 3, luidt als volgt: “Onverminderd paragraaf 2 wordt dit samenwerkingsakkoord beëindigd door middel van een nieuw samenwerkingsakkoord, dat aan de burgers kenbaar wordt gemaakt.”

In haar voormeld advies 68.844/VR heeft de afdeling Wetgeving reeds de volgende opmerking gemaakt:

> “De verwijzing naar een nieuw samenwerkingsakkoord kan beter worden weggelaten, aangezien er altijd een nieuw samenwerkingsakkoord kan worden gesloten.
>
> De taak van de centralisering van de mogelijkheid van herroeping van het samenwerkingsakkoord kan beter worden toebedeeld aan de Centrale Secretarie van het Overlegcomité, gelet op haar functie als depositaris van samenwerkingsakkoorden, veeleer dan aan het secretariaat van de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid.
>
> Bovendien is het raadzaam om de herroeping pas te laten ingaan na de bekendmaking van een bericht in het Belgisch Staatsblad met de bevestiging dat het schriftelijk akkoord werd ontvangen van alle partijen om een einde te stellen aan het samenwerkingsakkoord.”

Daarover ondervraagd hebben de gemachtigden de volgende nieuwe tekst voorgesteld:

“Voorstel tot aanpassing van Art. 10, §3: ‘Dit samenwerkingsakkoord heeft uitwerking tot de herziening of de herroeping ervan nadat de Centrale Secretarie van het Overlegcomité het schriftelijk akkoord heeft ontvangen van alle partijen om een einde te stellen aan het samenwerkingsakkoord en na de bekendmaking van een bericht in het Belgisch Staatsblad met de bevestiging van dit schriftelijk akkoord’.”

Het voorstel om artikel 10, § 3, aldus te herformuleren kan worden gevolgd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Martine BAGUET

‡LW-BJDVRBBAH-GJAAAVT‡