



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.356/VR

van 17 mei 2021

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende bijzondere verwerkingen van persoonsgegevens met het oog op het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten, met het oog op de handhaving van de verplichte quarantaine en testing en met het oog op het toezicht op de naleving door de bevoegde sociaal inspecteurs van de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 tegen te gaan op de arbeidsplaatsen’

Op 6 mei 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 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende bijzondere verwerkingen van persoonsgegevens met het oog op het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten, met het oog op de handhaving van de verplichte quarantaine en testing en met het oog op het toezicht op de naleving door de bevoegde sociaal inspecteurs van de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 tegen te gaan op de arbeidsplaatsen’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 11 mei 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bert THYS, Bernard BLERO, Wouter PAS en Patrick RONVAUX, staatsraden, Michel TISON en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Wim GEURTS, griffier en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Githa SCHEPPERS, eerste auditeur en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 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 85bis.

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 door:

“(…) de omstandigheid dat het voorliggende ontwerp betrekking heeft op drie types van ondersteunende verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, en dat deze verwerkingen de bevoegde gefedereerde entiteiten in staat stellen om besmettingshaarden op de werkvloer beter te detecteren en waar nodig sneller op te treden en faciliteert de handhaving van de verplichte quarantaine en testing

Dat zowel het contactonderzoek als de handhaving van de quarantaine en testing alsook de handhaving van de coronamaatregelen op de arbeidsplaats door de bevoegde sociaal inspecteurs een cruciale rol spelen in de bestrijding van de COVID-19-pandemie;

Dat het noodzakelijk is om zo snel mogelijk een solide juridisch kader te creëren omtrent de desbetreffende gegevensverwerkingen;

Dat het daarom belangrijk is dat dit samenwerkingsakkoord zo snel mogelijk wordt aangenomen en tegelijk met de verschillende instemmingsaktes in het Belgisch Staatsblad wordt gepubliceerd.”

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het samenwerkingsakkoord² waarmee instemming wordt beoogd, wil in een juridische basis voorzien voor drie types van verwerking van persoonsgegevens door de essentiële elementen van deze verwerkingen te bepalen.

Een eerste type van verwerkingen kan gebeuren met het oog op het ondersteunen van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten, en betreft de verrijking door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid die in de hoedanigheid van verwerker ten behoeve van de

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

² Op 26 april 2021 is in het *Belgisch Staatsblad* een protocolakkoord bekendgemaakt, gesloten tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘betreffende bijzondere verwerkingen met het oog op het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten, met het oog op de handhaving van de verplichte quarantaine en testing en met het oog op het toezicht op de naleving door de bevoegde sociaal inspecteurs van de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 tegen te gaan op de arbeidsplaatsen’. Inhoudelijk is het voorliggende samenwerkingsakkoord in wezen grotendeels identiek aan dat protocol.

bevoegde gefedereerde entiteiten, drie persoonsgegevens uit Gegevensbank I (het INSZ-nummer, de datum van de coronavirus COVID-19-test, de postcode) van Personen Categorie II voor zover de coronavirus COVID-19-test uitwees dat ze besmet zijn, kan verwerken, samenvoegen en vergelijken met identificatie-, contact-, tewerkstellings- en verblijfsgegevens (artikel 2).

Een tweede type van verwerkingen kan gebeuren met het oog op het ondersteunen van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten en met het oog op het handhaven van de verplichte quarantaine en testing, en betreft de verrijking door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid die in de hoedanigheid van verwerker ten behoeve van de bevoegde gefedereerde entiteiten, de in artikel 3, paragraaf 2, bepaalde persoonsgegevens afkomstig uit de gegevensbank PLF van de in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die werkzaamheden uitoefenen in België, kan verwerken, samenvoegen en vergelijken met identificatie-, contact-, tewerkstellings- en verblijfsgegevens (artikel 3).

Het derde type van verwerkingen kan gebeuren met het oog op het toezicht op de arbeidsplaatsen door de sociaal inspecteurs en betreft de verrijking door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid die in de hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijke, een selectie van bepaalde persoonsgegevens uit de gegevensbank PLF mag verwerken, samenvoegen en vergelijken met identificatie-, contact-, en tewerkstellingsgegevens (artikel 4).

Artikel 5 bepaalt dat geschillen tussen de partijen bij dit samenwerkingsakkoord met betrekking tot de interpretatie of de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord worden voorgelegd aan een samenwerkingsgerecht, in de zin van artikel 92*bis*, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna BWHI).

Artikel 6 bepaalt de rol van de Interministeriële conferentie Volksgezondheid; deze houdt toezicht op de uitvoering en de naleving, legt waar nodig voorstellen tot aanpassing voor en kan een bemiddelingsfunctie uitoefenen.

Artikel 7 bepaalt de inwerkingtreding.

BEVOEGDHEID

4.1. Om het samenwerkingsakkoord waaraan men instemming wil verlenen, te kunnen sluiten, kunnen de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het Waals Gewest in essentie steunen op hun bevoegdheid, of voor het Waals Gewest op de bevoegdheid die het uitoefent,³ inzake preventieve gezondheidszorg.⁴

³ In uitvoering van artikel 138 van de Grondwet, bij het bijzondere decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014, het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 en het decreet van het Waals 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’.

⁴ Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Ook de federale overheid is bevoegd om dat samenwerkingsakkoord te sluiten, met name op grond van haar residuaire bevoegdheid inzake sanitaire politie, civiele bescherming, civiele veiligheid⁵ en controle van de buitengrenzen,⁶ en op grond van haar bevoegdheid inzake welzijn op het werk.⁷ De federale overheid kan voorts steunen op haar voorbehouden bevoegdheid inzake sociale zekerheid⁸ en op haar bevoegdheid inzake wetenschappelijk onderzoek.⁹

Uit het voorgaande vloeit voort dat de verschillende verwerkingen van gegevens voortkomend uit de respectieve uitoefening van de eigen bevoegdheden van elke entiteit, rechtvaardigen dat tussen de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een samenwerkingsakkoord wordt gesloten.¹⁰

⁵ Zie voor een overzicht van de bevoegdheden van de federale overheid inzake sanitaire politie, civiele bescherming en civiele veiligheid adv.RvS 68.936/AV van de Raad van State van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, punten 11 e.v.

⁶ *Ib.* punt 21.

⁷ Artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁸ Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁹ Artikel 6bis, §§ 2 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

¹⁰ Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende gesteld: “Uitgangspunt is dat elke overheid verantwoordelijk is voor de bestrijding van een volksgezondheids crisis binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden. Voor wat betreft de verwerkingen van persoonsgegevens met het oog op het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten, zijn de gemeenschappen, en wat het Frans taalgebied betreft, het Waals gewest, bevoegd voor de opsporing en de strijd tegen de besmettelijke en sociale ziekten als een onderdeel van hun bevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg (art. 5, § 1, I, eerste lid, 8°, BWHI). Met betrekking tot de contactopsporing in de strijd tegen de COVID-19-pandemie hebben de bevoegde deelstaten op grond van deze bevoegdheid recent een aantal nieuwe regelingen uitgewerkt en bestaande regelingen aangepast: 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’, alsook 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 gezondheids crisis COVID-19 en betreffende het toekennen van bijkomende opdrachten aan de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag’. Volledigheidshalve wordt gewezen op de federale bevoegdheden inzake wetenschappelijk onderzoek (art. 6bis, §§ 2 en 3 BWHI, zie ook art. 4 wet 25 februari 1988 tot oprichting van Sciensano). Voor wat betreft de verwerkingen van persoonsgegevens met het oog op de handhaving van de verplichte quarantaine en testing, kan de federale overheid maatregelen nemen in de strijd tegen de bestrijding van de COVID-pandemie in het kader van haar residuaire bevoegdheid inzake onder meer civiele bescherming, civiele veiligheid, algemene politie en volksgezondheid. De federale overheid is eveneens bevoegd voor de controle van de buitengrenzen. Op grond van de voornoemde federale bevoegdheden kan de federale overheid ook voorwaarden opleggen in verband met de toegang tot het grondgebied, zoals het invullen en bij zich houden van het PLF. Het opleggen van verplichtingen inzake de afzondering of quarantaine van mogelijk besmette personen en inzake het testen van deze personen betreft een bevoegdheid van de gemeenschappen en, wat het Franse taalgebied betreft, het Waals gewest, aangezien de opsporing van en de strijd tegen besmettelijke ziekten,

4.2. Op de vraag waarom de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie geen partij bij dat akkoord zijn, hebben de gemachtigden van de ministers het volgende geantwoord:

“Dans ce domaine, les données visées sont issues des banques de données I de Sciensano et PLF, qui sont régies respectivement par les accords de coopération du 25 août 2020 et 24 mars 2021. L'ONSS agit comme sous-traitant des entités fédérées. Dans la mesure où la Communauté française et la COCOF ne sont pas parties à ces deux accords de coopération, ces deux entités ne peuvent pas sous-traiter la gestion des données à l'ONSS et donc ne peuvent pas être parties à l'accord de coopération envisagé”.

Van die precisering wordt akte genomen.

VORMVEREISTEN

5. Het advies van Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is gevraagd overeenkomstig artikel 4, § 2, 1°, van het decreet van 29 juni 2018 ‘tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’¹¹, evenals het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens.

6. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is uitgebracht op 6 mei 2021 en aan de Raad van State overgezonden op 7 mei 2021.

7. Indien, naar aanleiding van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, in de tekst die aan de Raad van State voorgelegd is nog wijzigingen aangebracht zouden worden,¹² zouden de gewijzigde of ingevoegde bepalingen aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden overeenkomstig hetgeen voorgeschreven wordt in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State.

zoals COVID-19, onderdeel uitmaakt van hun bevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg (art. 5, § 1, I, eerste lid, 8°, BWHI). Voor wat betreft de verwerkingen van persoonsgegevens met het oog op het toezicht op de naleving door de bevoegde sociaal inspecteurs van de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 tegen te gaan op de arbeidsplaatsen, wordt voor de relevante federale bevoegdheden verwezen naar artikel 17, § 2, en artikel 238 van het Sociaal Strafwetboek”.

¹¹ 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 - 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.

¹² Te weten andere wijzigingen dan die welke ertoe strekken gevolg te geven aan de opmerkingen die in dit advies gemaakt worden.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

8. Het opschrift en het dispositief van voorliggend voorontwerp van decreet dienen aangevuld te worden met de datum waarop het samenwerkingsakkoord ondertekend is.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKING IN VERBAND MET ARTIKEL 22 VAN DE GRONDWET EN ARTIKEL 8 VAN HET EUROPEES VERDRAG VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

9. Het voorliggende samenwerkingsakkoord heeft het over drie vormen van bijzondere verwerking van persoonsgegevens ter ondersteuning van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19,¹³ die een inmenging vormen in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen, dat inzonderheid wordt gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Om in het licht van de voornoemde bepalingen aanvaardbaar te zijn, moet de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven worden geformuleerd in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging toestaat. Elke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet bovendien steunen op een redelijke verantwoording en bijgevolg evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.¹⁴

Hoewel de inmengingen waarin het voorliggende samenwerkingsakkoord voorziet een legitiem doel nastreven, namelijk de bescherming van de gezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen,¹⁵ dient te worden nagegaan of aan de vereisten van wettelijkheid, relevantie en evenredigheid wordt voldaan.

¹³ Cf. de artikelen 2, 3 en 4 van het voorliggende samenwerkingsakkoord.

¹⁴ Adv.RvS 63.192/2, op 19 april 2018 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, *Parl.St.* Kamer, 2017-18, nr. 54-3126/001, 402 tot 456, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63192.pdf>; adv.RvS 63.202/2, op 26 april 2018 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft 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, 120 tot 145, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/63202.pdf>.

¹⁵ Artikel 8, § 2, van het EVRM.

Het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet

10. De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft recentelijk in haar advies 68.936/AV van 7 april 2021 herinnerd aan het volgende:

“Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel¹⁶ dient te worden nageleefd.

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 vastgesteld zijn.¹⁷

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de 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 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.”¹⁸

11. In dat verband kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden:

11.1 Wat de met de verwerking *nagestreefde doelstelling* betreft, die wordt, voor iedere beoogde verwerking, gedefinieerd in de artikelen 2, 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord.

Zo beoogt artikel 2 louter “het ondersteunen van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten”, terwijl artikel 3 op veel ruimere wijze “het ondersteunen van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten en het handhaven van de verplichte quarantaine en testing” beoogt.

Daaruit kan dus, *a contrario*, afgeleid worden dat de in artikel 2 beoogde verwerking van persoonsgegevens niet de handhaving en de controle van de verplichte quarantaine en testing tot doel heeft.

¹⁶ Voetnoot 174 van het geciteerde advies: Wat dit beginsel betreft, zie *supra* randnummers 70 en v.

¹⁷ Voetnoot 175 van het geciteerde advies: 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.

¹⁸ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, pt. 101, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1.

Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende bevestigd:

“Uw lezing is correct. De verwerking van persoonsgegevens bedoeld in artikel 2 beoogt niet de opvolging en de controle van de verplichte quarantaine en testing. De verwerking van persoonsgegevens ondersteunt de opsporing en het onderzoek van clusters en collectiviteiten door de bevoegde gefedereerde entiteiten, in het bijzonder wat betreft de clusters en collectiviteiten die gerelateerd zijn aan arbeid. Zonder deze verwerking zouden een groot aantal arbeidsgelateerde clusters niet of pas veel later opgespoord, en bijgevolg opgevolgd. Deze verwerking stelt de bevoegde gefedereerde entiteiten in staat om besmettingshaarden op de werkvloer beter te detecteren en op te volgen alsook om sneller de nodige maatregelen ter plaatse te treffen voor het indijken van coronavirus COVID-19 uitbraken en clusters.”

11.2. Wat de *categorie van betrokken personen* betreft, die wordt, voor elke beoogde verwerking, gedefinieerd in de artikelen 2, 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord.

11.3. Wat de *categorie van verwerkte gegevens* betreft, die wordt, voor elke beoogde verwerking, gedefinieerd in dezelfde artikelen 2, 3 en 4, die aanleiding geven tot de volgende opmerkingen.

11.3.1. De “identificatie-, contact-, tewerkstellings- en verblijfsgegevens”, zoals bedoeld in de artikelen 2, § 1, 3, § 1, en 4, § 1, worden niet gedefinieerd in het voorliggende samenwerkingsakkoord.

Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Met betrekking tot artikel 2, 3 en 4 moet onder identificatiegegevens worden verstaan de gegevens die nodig zijn om een bepaalde natuurlijke persoon of rechtspersoon op unieke wijze te kunnen identificeren, waaronder het rijksregisternummer of het ondernemingsnummer.

Met betrekking tot artikel 2, 3 en 4, moet onder contactgegevens worden verstaan gegevens die toelaten om de betrokkene te contacteren, bijvoorbeeld een postadres, een e-mailadres, een telefoonnummer.

Met betrekking tot artikel 2, 3 en 4, moet onder tewerkstellingsgegevens worden verstaan gegevens over tewerkstelling, bijvoorbeeld welke personen tijdens een bepaalde periode bij een bepaalde werkgever in dienst zijn, tot welke sector deze werkgever behoort en dergelijke meer.

Met betrekking tot artikel 2 en 3, moet onder verblijfsgegevens worden verstaan gegevens die betrekking hebben op de plaats(en) waar een persoon zich bevindt.”

Het dispositief moet bijgevolg aangevuld worden zodat de beoogde gegevens daarin duidelijk aangegeven worden.¹⁹

¹⁹ Zie in dezelfde zin advies 66/2021 van 6 mei 2021 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, punten 18, 20, 33, 37, 55 en 59.

11.3.2. Bovendien wordt in de artikelen 3, § 2, en 4, § 2, van het samenwerkingsakkoord gewag gemaakt van de te verwerken persoonsgegevens afkomstig van de gegevensbank *Passenger Locator Form* (hierna PLF). Wat dat betreft dient evenwel rekening gehouden te worden met het feit dat in de verplichting om een *Passenger Locator Form* in te vullen momenteel voorzien is in artikel 21 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’. In dat artikel wordt evenwel niet bepaald welke gegevens meegedeeld moeten worden via het PLF. In het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 wordt ook niet bepaald om welke gegevens het gaat. Er kan hoogstens afgeleid worden dat die gegevens de gegevens omvatten zoals bedoeld in artikel 1, 3°, van het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 (te weten voornaam, achternaam, geboortedatum, telefoonnummer, verblijfsadres gedurende periode van quarantaine en datum van aankomst in België).

De afdeling Wetgeving had in dat verband evenwel reeds het volgende opgemerkt, onder meer in haar advies 68.977/VR van 16 maart 2021:

“Il s’imposerait, en conséquence, de remédier à cette lacune en identifiant avec la précision voulue, dans la loi ou, selon le choix de l’autorité fédérale, dans l’accord de coopération auquel l’assentiment est donné, l’ensemble des catégories de données qui seront collectées par le PLF et traitées par la base de données PLF.”²⁰

Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden bevestigd dat die leemte niet weggewerkt was:

“Op heden worden de met het PLF, op te vragen persoonsgegevens, niet exhaustief opgesomd in een wettelijke of reglementaire tekst. De inhoud van het PLF is gebaseerd op de Public Health Passenger Locator Card uitgewerkt binnen de World Health Organization (zie <https://www.who.int/publications/m/item/public-health-passenger-locator-card>).”

Er bestaat dus momenteel geen norm met de waarde van een wet waarin bepaald wordt welke gegevens meegedeeld moeten worden via het PLF en verwerkt worden in het kader van de gegevensbank PLF, in tegenstelling tot wat vereist is krachtens het legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet. Het is dus *a fortiori* niet mogelijk om na te gaan of de gegevens die opgesomd worden in artikel 3, § 2, en in artikel 4, § 2, van het samenwerkingsakkoord integraal overeenkomen met gegevens opgenomen in de gegevensbank PLF.

²⁰ Adv.RvS 68.977/VR, op 16 maart 2021 verstrekt over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘portant assentiment à l’accord de coopération du [date] entre l’Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le transfert de données nécessaires aux entités fédérées, aux autorités locales ou aux services de police en vue du respect de l’application de la quarantaine ou du test de dépistage obligatoires des voyageurs en provenance de zones étrangères et soumis à une quarantaine ou à un test de dépistage obligatoires à leur arrivée en Belgique’.

11.3.3. Ten slotte strekt artikel 3, § 3, van het voorliggende samenwerkingsakkoord ertoe het mogelijk te maken de categorieën van verwerkte gegevens te “verduidelijken, [te] wijzigen of aan [te] vullen” door middel van een uitvoerend samenwerkingsakkoord, en wel “in geval van wijziging van het PLF”. Een dergelijke delegatie is, gelet op de omvang ervan, niet aanvaardbaar in het licht van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 66.369/VR/V van 13 augustus 2019²¹ het volgende gesteld:

“Artikel 2, vierde lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat, onverminderd de andere bevoegdheden die hun door dit akkoord worden toegekend, ‘de partijen, met een uitvoerend samenwerkingsakkoord zoals voorzien in artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet [van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’], de nadere regels [kunnen] omschrijven die zijn vereist voor het uitvoeren van dit akkoord’.

Sedert de Zesde Staatshervorming voorziet artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in de mogelijkheid om uitvoerende samenwerkingsakkoorden te sluiten. Die bepaling strekt ertoe de samenwerking tussen de federale Staat en de deelentiteiten te bevorderen en te vereenvoudigen. In de bijzondere wet is niet nader gepreciseerd binnen welk statuut of juridisch kader die uitvoerende samenwerkingsakkoorden gesloten kunnen worden. Uit de bewoordingen van artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit evenwel voort dat die uitvoerende samenwerkingsakkoorden niet ter instemming aan de respectieve parlementen voorgelegd hoeven te worden en dat die akkoorden beperkt moeten blijven tot ‘de uitvoering’ van samenwerkingsakkoorden die wel de instemming van de wetgever verkregen hebben.

Het derde lid van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan logischerwijze alleen begrepen worden en samengaan met het tweede lid van diezelfde bepaling als in het samenwerkingsakkoord waarvoor de instemming van de bevoegde wetgevers vereist is, de essentiële aspecten vastgelegd worden van de aangelegenheid die daarbij geregeld wordt, waarbij de daaropvolgende uitvoerende samenwerkingsakkoorden de andere aspecten ervan regelen.(...)

In het licht van de zo-even geschetste beginselen moeten de in artikel 2, vierde lid, van het samenwerkingsakkoord bedoelde uitvoerende samenwerkingsakkoorden beperkt blijven tot de nadere uitvoering van de elementen waarvan de essentie reeds op afdoende wijze in het voorliggende samenwerkingsakkoord is geregeld.

Het voorgaande geldt des te meer ten aanzien van aangelegenheden die principieel voorbehouden zijn aan de betrokken wetgever, zoals bijvoorbeeld de bescherming van het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 22 van de Grondwet).”

²¹ Adv.RvS 66.369/VR/V, op 13 augustus 2019 verstrekt over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie inzake het toezicht en de naleving van de gewestelijke wetgevingen betreffende het werk’. Zie eveneens adv.RvS 68.085/4, op 26 oktober 2020 verstrekt over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen der Wallonischen Region, der Flämischen Region, der Region Brüssel-Hauptstadt und der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezüglich der Koordination im Hinblick auf die Überwachung und der Einhaltung von regionalen gesetzlichen Bestimmungen in Beschäftigungsfragen, *Parl.St. D.Parl.*, 2020-21, nr. 137/1, 8 en 9, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68085.pdf>.

Wanneer bij een samenwerkingsakkoord een delegatie wordt verleend aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord, moeten dus dezelfde principes worden toegepast als die welke toegepast moeten worden wanneer bij een wet, een decreet of een regel zoals bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, een delegatie wordt verleend aan de uitvoerende macht. Wat dat betreft, heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 67.425/3, 67.426/3 en 67.427/3 van 26 mei 2020 reeds het volgende opgemerkt:²²

“In zoverre de voorgestelde delegaties betrekking hebben op bijkomende categorieën van persoonsgegevens of op bijkomende doeleinden voor de verwerking van persoonsgegevens, moeten de beoogde categorieën en doeleinden in de tekst van het voorstel worden geregeld en kunnen ze niet worden gedelegeerd door de wetgever. Indien het daarentegen enkel gaat om de verdere concretisering van categorieën en doelstellingen die reeds in het voorstel worden bepaald, kan die concretisering worden gedelegeerd.”²³

Artikel 3, § 3, van het voorliggende samenwerkingsakkoord moet dienovereenkomstig herzien worden.²⁴

11.4. Wat de maximumtermijn voor de bewaring van de gegevens betreft, wordt in de artikelen 2 en 3 een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de termijn voor de bewaring van de gegevens door de RSZ en, anderzijds, de termijn voor de bewaring van de gegevens door de bevoegde gefedereerde entiteiten.

11.4.1. Wat betreft de bewaartermijn die geldt voor de RSZ, heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit het volgende opgemerkt:

“De Autoriteit vestigt er de aandacht op dat de RSZ een gegevensset creëert die naast de gegevens uit Gegevensbank I ook andere gegevens bevat. Alle gegevens die de RSZ ontving om deze gegevensset aan te maken en de gegevensset zelf moeten door de bewaartermijn gevisieerd worden. Voor zover de Autoriteit op basis van de beschikbare informatie kan beoordelen is er voor de RSZ geen reden om ontvangen gegevens en de gegevensset m.b.t. een welbepaalde persoon nog te bewaren nadat hij deze bezorgde aan de bevoegde gefedereerde entiteit. Indien een bewaartermijn van 14 dagen noodzakelijk is, dan moet in de artikelsgewijze bespreking omstandig worden toegelicht waarom die bewaartermijn noodzakelijk is.”²⁵

De toelichting bij de artikelen 2 en 3 en in voorkomend geval het dispositief ervan moeten in dat opzicht verduidelijkt worden.

²² *Parl.St.* Kamer, nr. 55-1249/006, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67425.pdf>. Zie, eveneens in dezelfde zin, adv.RvS 67.717/VR, op 15 juli 2020 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Waalse Regering van 30 september 2020 ‘portant assentiment à l’accord de coopération du 25 aout 2020 entre l’État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d’inspection d’hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d’un suivi des contacts auprès des personnes (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano’, opmerking 11.3, *Parl.St.* W.Parl., 2019-20, nr. 244/1, 171, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67717.pdf>.

²³ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Vgl. GwH 4 april 2019, nr. 49/2019, B.46.7 en B.47.2.

²⁴ Zie in dezelfde zin advies 66/2021 van 6 mei 2021 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, punt 43.

²⁵ Advies nr. 66/2021 van 6 mei 2021 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, punt 26. Zie ook in dezelfde zin de punten 45 en 65 van datzelfde advies.

11.4.2. De bewaartermijn die geldt voor de bevoegde gefedereerde entiteiten wordt in de artikelen 2, § 3, tweede lid, en 3, § 4, tweede lid, bepaald met verwijzing naar artikel 15 van het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020. Er moet echter vastgesteld worden dat in dat artikel 15 verschillende bewaartermijnen bepaald worden, waardoor de verwijzing naar dat artikel qua duidelijkheid te wensen overlaat.²⁶

Het dispositief moet bijgevolg in dat opzicht verduidelijkt worden.

11.5. In de artikelen 2 en 3 wordt niet nauwkeurig aangegeven welke categorieën van personen toegang hebben tot de verwerkte gegevens.²⁷

Naar aanleiding van een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Met betrekking tot artikel 2: “De volgende persoonscategorieën kunnen toegang hebben tot de verwerkte gegevens: contactcentra, mobiele teams en gezondheidsinspectiediensten. Deze toegang geschiedt overeenkomstig artikel 10 van het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 en de regelgeving van de bevoegde gefedereerde entiteiten.”

Met betrekking tot artikel 3: “De volgende categorieën van personen hebben toegang tot de verwerkte gegevens met het oog op het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten: contactcentra, gezondheidsinspectiediensten en mobiele teams. De toegang tot persoonsgegevens verwerkt met het oog op het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten geschiedt overeenkomstig artikel 10 van het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 en de regelgeving van de bevoegde gefedereerde entiteiten. De volgende persoonscategorieën hebben toegang tot de verwerkte gegevens met het oog op de handhaving van de verplichte quarantaine en testing: de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden en politiediensten. De (mogelijke) doorgifte door de gefedereerde entiteiten aan de lokale overheden en door de gefedereerde entiteiten of de lokale overheden aan de politiediensten gebeurt overeenkomstig artikel 3, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 en overeenkomstig de regelgeving van de gefedereerde entiteiten, met name

- Duitstalige Gemeenschap: artikel 10.6.1 en 10.6.2 van het Decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 1 juni 2004 betreffende de gezondheidspromotie en artikel 2 van het Besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 21 januari 2021 tot vaststelling van maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het coronavirus (COVID-19). Wat de verplichting inzake testing betreft, gebeurt er geen mededeling aan de lokale overheden of aan de politiediensten op basis van voormeld decreet van de Duitstalige Gemeenschap;

- Waalse Gewest: de artikelen 47/15 en 47/15bis van het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid van 29 september 2011 en het Besluit van de Waalse Regering van 6 november 2020 houdende uitvoering van artikel 47/15bis van het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid;

²⁶ Zie in dezelfde zin advies nr. 66/2021 van 6 mei 2021 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, punten 28 en 47.

²⁷ Artikel 4, § 3, van het voorliggende samenwerkingsakkoord preciseert zijnerzijds wel dat de verwerkte gegevens door de RSZ enkel meegedeeld kunnen worden “aan de sociaal inspecteurs van de diensten of instellingen bedoeld in artikel 17, § 2, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek, die belast zijn met het toezicht op de naleving op de arbeidsplaatsen van de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (...)”.

- Vlaamse Gemeenschap: artikel 47/1, § 2, eerste lid van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid en artikel 47/1, § 2, tweede lid van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid; en

- Brussels Hoofdstedelijk Gewest: artikel 13 en 13/1 van de Brusselse Ordonnantie van 19 juli 2007 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid.”

Het dispositief moet bijgevolg aldus aangevuld worden dat het op basis daarvan mogelijk wordt om nauwkeurig aan te geven welke categorieën van personen toegang hebben tot de verwerkte gegevens.

Wat het evenredigheidsbeginsel betreft

12. De verwerkingsverantwoordelijke moet vóór het begin van de verwerkingsactiviteiten een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitvoeren overeenkomstig artikel 35 van 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)’ (hierna de AVG) dat als volgt luidt:

“1. Wanneer een soort verwerking, in het bijzonder een verwerking waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt, gelet op de aard, de omvang, de context en de doeleinden daarvan waarschijnlijk een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen voert de verwerkingsverantwoordelijke vóór de verwerking een beoordeling uit van het effect van de beoogde verwerkingsactiviteiten op de bescherming van persoonsgegevens. (...)

3. Een gegevensbeschermingseffectbeoordeling als bedoeld in lid 1 is met name vereist in de volgende gevallen: (...)

b) grootschalige verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, lid 1, (...).”

Naar aanleiding van een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Voor de verwerkingen bedoeld in artikelen 2 en 4 werd een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) uitgevoerd. De verwerking bedoeld in artikel 3 is nog niet geoperationaliseerd. Vooraleer de verwerking bedoeld in artikel 3 wordt uitgevoerd, zal overeenkomstig artikel 35 van de AVG een gegevensbeschermingseffectbeoordeling worden uitgevoerd.”

De steller van het voorontwerp dient er bijgevolg op toe te zien dat die effectenbeoordeling wat betreft de verwerking die in artikel 3 in het vooruitzicht gesteld wordt, naar behoren uitgevoerd wordt, zo mogelijk voordat de wetgevende vergadering instemt met het voorliggende samenwerkingsakkoord.²⁸⁻²⁹

13. Aangezien niet alle categorieën van te verwerken gegevens nauwkeurig omschreven worden (in het bijzonder de identificatie-, contact-, tewerkstellings- en verblijfsgegevens),³⁰ is de afdeling Wetgeving niet in staat om de evenredigheid te beoordelen van de gegevensverwerkingen die door het samenwerkingsakkoord in het vooruitzicht gesteld worden.³¹

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

14.1. In paragraaf 1 worden “de bevoegde gefedereerde entiteiten” aangewezen als verwerkingsverantwoordelijken.

Met de ‘bevoegde gefedereerde entiteiten’ wordt volgens de gemachtigde het volgende bedoeld:

“Wat artikel 2 betreft, gaat het om de bevoegde gefedereerde entiteiten als bedoeld in het SAK 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 bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus

²⁸ Adv.RvS 67.717/VR, op 15 juli 2020 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 30 september 2020 ‘portant assentiment à l’accord de coopération du 25 aout 2020 entre l’État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d’inspection d’hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d’un suivi des contacts auprès des personnes (présümées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano’, opmerking 11.3, *Parl.St. W.Parl.* 2019-20, nr. 244/1, 171, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67717.pdf>; adv.RvS 68.832/VR van 18 februari 2021 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘portant assentiment à l’accord de coopération du (date) entre l’État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement de données relatives aux vaccinations contre la COVID-19’.

²⁹ Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de effectbeoordeling niet noodzakelijk moet voorafgaan aan de goedkeuring van de norm zelf die voorziet in de verwerking. Zie GwH 14 januari 2021, nr. 2/2021, B.7.3.

³⁰ Zie in dezelfde zin advies 66/2021 van 6 mei 2021 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, punten 18 tot 20, 33, 34, 55 en 56.

³¹ Zie in dezelfde zin algemene opmerking nr. 13 van de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar advies 66/2021 van 6 mei 2021 : “Uit de lectuur van de hierna besproken artikelen blijkt dat het ontwerp slechts oog heeft voor 1 aspect van de verwerking, namelijk het identificeren van de gegevensbanken en de gegevens uit deze gegevensbanken die met het oog op de doeleinden vermeld in het ontwerp, zullen gekoppeld worden aan andere gegevens. Dit laatste aspect, de koppeling die een essentieel onderdeel vormt van de verwerking, komt in het ontwerp niet aan bod. Het ontwerp maakt alleen gewag van vage ‘gegevens’ waarmee gekoppeld zal worden. Het ontwerp stelt bijgevolg de betrokkene niet in staat om een duidelijk zicht te krijgen op de verwerkingen die zullen uitgevoerd worden en schiet dus tekort op het vlak van duidelijkheid en voorzienbaarheid.”

COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano. Het gaat meer bepaald om de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Volledigheidshalve kan worden verwezen naar de regelgeving van de bevoegde gefedereerde entiteiten inzake contact.”

De verwerkingsverantwoordelijken dienen zo nauwkeurig mogelijk aangewezen te worden, opdat die uit de AVG voortvloeiende verplichting niet inhoudsloos zou worden.³²

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 3.

14.2. In de toelichting bij artikel 2 staat het volgende:

“Na uiterlijk 14 kalenderdagen worden de persoonsgegevens zodanig anoniem gemaakt dat de betrokkene niet (meer) identificeerbaar is en worden de ontvangen persoonsgegevens verwijderd. De anonieme gegevens worden verwerkt met het oog op wetenschappelijke of statistische studies inzake de verspreiding van het coronavirus COVID-19 en/of voor beleidsondersteuning op dit gebied, met inbegrip van epidemiologische monitoring door Sciensano.”

Die precisering blijkt evenwel niet uit het dispositief.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Kwestieuze passage uit de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord komt niet voor in het dispositief aangezien het niet gaat om persoonsgegevens in de zin van art. 4, 1) AVG, terwijl het ontwerp van samenwerkingsakkoord de verwerking van persoonsgegevens betreft. De betreffende gegevens zijn geanonimiseerd in die zin en die mate dat het niet meer mogelijk is om de natuurlijke personen te (her)identificeren, en bijgevolg de AVG niet van toepassing is (zie onder meer overweging 26 bij de AVG: ‘(...) De gegevensbeschermingsbeginselen dienen derhalve niet van toepassing te zijn op anonieme gegevens, namelijk gegevens die geen betrekking hebben op een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon of op persoonsgegevens die zodanig anoniem zijn gemaakt dat de betrokkene niet of niet meer identificeerbaar is. Deze verordening heeft derhalve geen betrekking op de verwerking van dergelijke anonieme gegevens, onder meer voor statistische of onderzoeksdoeleinden.’

Indien geoordeeld zou worden dat het om persoonsgegevens gaat, *quod certe qua non*, wordt de verdere verwerking van persoonsgegevens met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden overeenkomstig artikel 89, eerste lid, AVG, niet als onverenigbaar met de oorspronkelijke verwerkingsdoeleinden beschouwd.”

³² Zie in dezelfde zin advies nr. 66/2021 van 6 mei 2021 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, punten 22 en 38: “De Autoriteit stelt vast dat de identificatie van de verwerkingsverantwoordelijken vaag is en bijgevolg niet transparant. Voor een betrokkene die de rechten vastgelegd door de artikelen 12-22 AVG wenst uit te oefenen, is het onmogelijk om hieruit af te leiden tot wie hij zich moet richten. De verwerkingsverantwoordelijken dienen dus nader geïdentificeerd te worden.”

Hoewel het juist is dat de AVG niet geldt voor de verwerking van anonieme gegevens, ook niet voor statistische of onderzoeksdoeleinden, dient niettemin in het dispositief bepaald te worden dat het op basis van geanonimiseerde gegevens is dat de opdracht vervuld zal worden om dergelijke wetenschappelijke of statistische studies uit te voeren en dienen de instellingen aangewezen te worden die met een dergelijke opdracht belast zullen worden.

Het dispositief moet bijgevolg in die zin aangevuld worden.

Artikel 3

15. In verband met artikel 3, § 3, en onverminderd hetgeen is opgemerkt over de delegatie aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord die in deze bepaling bevestiging vindt, bevestigde de gemachtigde dat de verwijzing naar artikel 7, §§ 1, 2, 3 en 5, van het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 een materiële vergissing uitmaakt voor zover moet worden verwezen naar respectievelijk artikel 7, eerste, tweede, derde en vijfde lid, van hetzelfde samenwerkingsakkoord.

Artikel 7

16. In artikel 7, eerste lid, wordt bepaald dat het voorliggende samenwerkingsakkoord in werking treedt op de dag waarop in het Belgisch Staatsblad de laatste wetgevende handeling tot instemming met dat samenwerkingsakkoord wordt bekendgemaakt, “met uitzondering van artikel 2 dat uitwerking heeft met ingang van 1 september 2020³³ en met uitzondering van artikel 4 dat uitwerking heeft met ingang van 12 januari 2021”.

De artikelen 2 en 4 van het samenwerkingsakkoord moeten derhalve worden beschouwd als rechtsgronden die achteraf gecreëerd zijn voor de betreffende gegevensverwerkingen (die thans reeds hebben plaatsgevonden overeenkomstig artikel 22 van het voornoemde ministerieel besluit van 28 oktober 2020).

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 de gevolgen van een bepaalde handeling in redelijke mate 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.³⁴

³³ Zoals de gemachtigden hebben beaamd, moet in de Franse tekst van de bepaling, zoals in de Nederlandse en in de Duitse tekst, “2020” worden geschreven in plaats van “2021”.

³⁴ 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. Zie adv.RvS 68.977/VR, op 16 maart 2021 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 1 april 2021 ‘portant assentiment à l’accord de coopération du 24 mars 2021 entre l’État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone

Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“De gedeeltelijk retroactiviteit is afgestemd op de datum van inwerkingtreding van de overeenstemmende bepaling van het besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken houdende de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken. Artikel 2 heeft net zoals artikel 11 van het ministerieel besluit van 22 augustus 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, uitwerking met ingang van 1 september 2020. Artikel 4 heeft net zoals artikel 8 van het ministerieel besluit van 12 januari 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, uitwerking met ingang van 12 januari 2021. De rechtszoekenden waren aldus voorafgaand aan de verwerkingen op de hoogte van de verwerkingen.

De gedeeltelijk terugwerkende kracht is ook is mede ingegeven door het wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie (55K1951). Het betreffende wetsontwerp biedt geen, minstens onvoldoende rechtsgrond, voor maatregelen die de verwerking van persoonsgegevens impliceren die raken aan de persoonlijke levenssfeer. De essentiële elementen van de verwerkingen van persoonsgegevens zullen voor dergelijke maatregelen bij afzonderlijke federale wet of samenwerkingsakkoord moeten worden bepaald.

De gedeeltelijk retroactieve inwerkingtreding is in dezen onontbeerlijk voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, te weten het beperken van de verspreiding van het coronavirus COVID-19.

Ter aanvulling wordt gepreciseerd dat in dezen *geen* sprake is van retroactieve strafbaarstelling. Er wordt uiteraard evenmin afbreuk gedaan aan definitief geworden rechterlijke beslissingen”.

De afdeling Wetgeving heeft evenwel, met name in haar advies 68.977/VR van 16 maart 2021, reeds het volgende geoordeeld:

“La non-rétroactivité s'impose dès lors que, conformément à la législation des entités fédérées, les données échangées dans le cadre de cet accord de coopération permettront de sanctionner pénalement les individus qui ne respectent pas les obligations de quarantaine et de testing”³⁵.

et la Commission communautaire commune concernant le transfert de données nécessaires aux entités fédérées, aux autorités locales ou aux services de police en vue du respect de l'application de la quarantaine ou du test de dépistage obligatoires des voyageurs en provenance de zones étrangères et soumis à une quarantaine ou à un test de dépistage obligatoires à leur arrivée en Belgique' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68977.pdf>), opmerkingen over artikel 10 en geciteerde verwijzingen.

³⁵ Zie adv.RvS 68.977/VR, op 16 maart 2021 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 1 april 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 24 mars 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune concernant le transfert de données nécessaires aux entités fédérées, aux autorités locales ou aux services de police en vue du respect de l'application de la quarantaine ou du test de dépistage obligatoires des voyageurs en provenance de zones étrangères et soumis à une quarantaine ou à un test de dépistage obligatoires à leur arrivée en Belgique' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68977.pdf>). Zie in dezelfde zin eveneens de volgende adviezen van de Raad van State over voorontwerpen van teksten houdende instemming met datzelfde samenwerkingsakkoord: 68.978/VR, op 16 maart 2021 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 8 april 2021 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke

Die opmerking kan *in casu* herhaald worden met betrekking tot artikel 4 van het samenwerkingsakkoord, daar het op grond van de in dat kader verwerkte gegevens mogelijk wordt om, in voorkomend geval, personen strafrechtelijk te bestraffen die de maatregelen ter beperking van de verspreiding van het coronavirus op de arbeidsplaatsen niet naleven.³⁶

De formulering van het eerste lid dient bijgevolg aldus te worden herzien dat artikel 4 van het samenwerkingsakkoord geen terugwerkende kracht kan hebben.

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 komende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68978.pdf>), 68.983/VR, op 16 maart 2021 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 29 maart 2021 'zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 24. März 2021 zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission über die Übermittlung notwendiger Daten an die föderierten Teilgebiete, die lokalen Behörden oder die Polizeidienste zur Durchsetzung der verpflichteten Quarantäne oder Untersuchung von Reisenden aus dem Ausland, die bei der Ankunft in Belgien einer verpflichteten Quarantäne oder Untersuchung unterliegen' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68983.pdf>), 68.989/VR, op 16 maart 2021 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad van 2 april 2021 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waals 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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68989.pdf>) en 69.000/VR, op 16 maart 2021 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 2 april 2021 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 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 komende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69000.pdf>).

³⁶ Artikel 238 van het Sociaal Strafwetboek luidt als volgt:

“Met een sanctie van niveau 2 wordt bestraft de werkgever, zijn aangestelde of zijn lasthebber, of eenieder die in de ondernemingen de verplichtingen opgelegd bij artikel 15 van het bijzondere-machtenbesluit nr. 37 tot uitvoering van artikelen 2 en 5 van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) tot ondersteuning van de werknemers niet naleeft.

Voor de toepassing van dit artikel wordt verstaan onder ‘ondernemingen’: ‘alle arbeidsplaatsen’ zoals gedefinieerd in artikel 16, 10°, van dit Wetboek.

Voor de in het eerste lid bedoelde inbreuken begaan door de werkgever, zijn aangestelde of lasthebber, wordt de geldboete vermenigvuldigd met het aantal betrokken werknemers”.

Artikel 15 van bijzondere-machtenbesluit nr. 37 (bekrachtigd bij de wet van 24 december 2020) bepaalt zijnerzijds het volgende:

“De verplichtingen voorzien in het raam van de dringende maatregelen genomen door de Minister van Binnenlandse Zaken om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken dienen in de ondernemingen te worden gerespecteerd als preventiemaatregelen om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren”.

Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord heeft niet de handhaving van en de controle op de verplichte quarantaine en testing tot doel, en bovendien is het niet mogelijk om op grond van de in dat kader verwerkte gegevens personen strafrechtelijk te bestraffen die de verplichtingen inzake quarantaine en testing niet naleven. Bijgevolg kan de terugwerkende kracht van dat artikel 2 worden toegestaan in zoverre daarmee een doelstelling van algemeen belang wordt nagestreefd, namelijk het behoud van een juridisch kader dat voldoende rechtszekerheid biedt om het hoofd te bieden aan de COVID 19-pandemie. In die omstandigheden kan aan artikel 2 van het samenwerkingsakkoord, dat ten gronde overeenstemt met hetgeen bepaald is in de federale regelgeving waarmee met spoed werd tegemoetgekomen aan de noodzaak om de COVID19-pandemie te bestrijden, bij wijze van uitzondering terugwerkende kracht worden verleend vanaf de datum van inwerkingtreding van die federale regelgeving,³⁷ namelijk 1 september 2020. Die verantwoording geldt echter niet voor nieuwe elementen die niet overeenstemmen met de verwerking van persoonsgegevens zoals die in de feiten heeft plaatsgevonden sinds die datum. Er moet dan ook op worden toegezien dat de regeling in dit samenwerkingsakkoord volledig aansluit bij die feitelijke uitwerking.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³⁷ Zie in dezelfde zin adv.RvS nr. 67.717/VR, op 15 juli 2020 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 30 september 2020 ‘portant assentiment à l’accord de coopération du 25 aout 2020 entre l’État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d’inspection d’hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d’un suivi des contacts auprès des personnes (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano’, opmerking 43, *Parl.St.* W.Parl. 2019-20, nr. 244/1, 171, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67717.pdf>; adv.RvS 68.832/VR van 18 februari 2021 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘portant assentiment à l’accord de coopération du (date) entre l’État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement de données relatives aux vaccinations contre la COVID-19’, opmerking 34.