



## Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2020/54 van 15 december 2020

over

tekst	het voorontwerp van decreet
van	van het Vlaams Parlement
titel	tot regeling van de erkenning van en het toezicht op lokale geloofsgemeenschappen en tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten.
roepnaam	(decreet lokale geloofsgemeenschappen en erkende erediensten)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 13 november 2020

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad Van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna AVG), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van 16 november 2020 van de heer Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Samenleven, Binnenlands Bestuur en Bestuurszaken;

Brengt op 15 december 2020 het volgend advies uit:

## I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur (hierna “de aanvrager”) verzocht bij brief van 16 november 2020 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna “VTC”) over een voorontwerp van decreet *tot regeling van de erkenning van en het toezicht op lokale geloofsgemeenschappen en tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten* (hierna “het Ontwerp”), waarbij diverse artikelen uitgelicht werden voor de adviesvraag (zie onder artikelsgewijze bespreking).
2. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

### Context

3. De erkenning van een lokale geloofsgemeenschap brengt de oprichting van een **openbare instelling** met rechtspersoonlijkheid met zich mee, **bestuur van de eredienst** genaamd. De besturen van de eredienst zijn belast met de zorg voor de materiële voorwaarden die de uitoefening van de eredienst en het behoud van de waardigheid ervan mogelijk maken en staan in voor het onderhoud en de bewaring van de voor de eredienst bestemde gebouwen, en voor het beheer van de goederen en de financiële middelen die bestemd zijn voor de uitoefening van de eredienst.
4. Met het decreet van 7 mei 2004 *betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten* (hierna: eredienstendecreet), voorzag het Vlaams Parlement in nieuwe regelgeving betreffende de organisatie en werking van de besturen van de erkende erediensten na de overdracht van bevoegdheden in 2001 ten gevolge van de vijfde staatshervorming. **De Vlaamse Regering erkent de lokale geloofsgemeenschappen** van de door de federale overheid erkende erediensten, en kan in bepaalde gevallen de erkenning opheffen. De criteria en de procedure die daarbij gelden zijn opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2005 houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten (hierna: erkenningsbesluit).
5. Na 15 jaar is er volgens de memorie van toelichting bij het Ontwerp nood aan een actualisatie van het erkennings-, toezichts- en sanctiekader voor lokale geloofsgemeenschappen. Bovendien bleek de **noodzakelijke informatie** om erkennings- en sanctiedossiers te kunnen beoordelen soms onvoldoende beschikbaar te zijn. Het gaat daarbij om informatie met betrekking tot de bestuurlijke gegevens van de lokale geloofsgemeenschappen, maar ook om informatie i.v.m. veiligheids- of samenlevingsaspecten.
6. Bijgevolg werd in de vorige regeerperiode in opdracht van de Vlaamse Regering door de KU Leuven een studie verricht naar de adequaatheid van de erkenningscriteria voor lokale geloofsgemeenschappen in het Vlaamse Gewest én naar de handhaving van deze criteria en van het respecteren van andere administratieve verplichtingen door de lokale geloofsgemeenschappen (hierna **studie Torfs**<sup>1</sup>). Aan de representatieve organen van de erkende erediensten werd tijdens de vorige regeerperiode meegedeeld dat **aanvragen tot erkenning “on hold”** worden gezet in afwachting van de aanbevelingen van de studie Torfs. Deze studie werd in december 2018 opgeleverd en maakte het voorwerp uit van een gedachtewisseling in het Vlaams Parlement.<sup>2</sup>
7. Uit de studie Torfs is gebleken dat het regelgevend kader en de criteria voor de lokale geloofsgemeenschappen verfijnd moeten worden om tot een beter resultaat te komen. In uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord 2019-

---

<sup>1</sup> R. TORFS, G. DU PLESSIS, R. VAN DEN DRIESSCHE, M. DE BAETS, Onderzoek naar de adequaatheid van de erkenningscriteria voor lokale kerk- en geloofsgemeenschappen in het Vlaams Gewest én naar de handhaving van deze criteria en andere administratieve verplichtingen door de lokale kerk- en geloofsgemeenschappen, Leuven, Bijzondere Faculteit Kerkelijk Recht – KU Leuven, 2018, <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1483945>

<sup>2</sup> Verslag van de gedachtewisseling namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid uitgebracht door Yasmine Kherbache en Nadia Sminate over het onderzoek naar de adequaatheid van de erkenningscriteria voor lokale kerk- en geloofsgemeenschappen in het Vlaamse Gewest en naar de handhaving van deze criteria en andere administratieve verplichtingen door de lokale kerk- en geloofsgemeenschappen, Vl. Parl. 2018-2019, nr. 1990/1.

2024 worden de bestaande regels binnen de Vlaamse bevoegdheden **maximaal aangepast in lijn met de aanbevelingen van de studie** Torfs.

8. De invoering van een gedifferentieerd en getraptd kader aan sanctioneringsmogelijkheden, een wachtperiode, een gekwalificeerd verbod op buitenlandse financiering, bevoegdheden voor de bevoegde instantie en nieuwe verplichtingen voor de al erkende geloofsgemeenschappen vereisen een **decretaie verankering**.

**Art. 4. In dit decreet wordt verstaan onder:**

9. Volgende definities van artikel 4 van het Ontwerp zijn van belang voor dit advies:

*1° bestuursorgaan: een groep personen die instaat voor het bestuur van het bestuur van de eredienst. Conform het decreet van 7 mei 2004 worden daaronder de volgende organen verstaan:*

- de kerkraad voor de rooms-katholieke en anglicaanse eredienst;
- de bestuursraad voor de protestantse en Israëlitische eredienst;
- de kerkfabriekraad voor de orthodoxe eredienst;
- het comité voor de islamitische eredienst;

*2° bestuur van de eredienst: een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid belast met het beheer van de temporalien van de erkende eredienst op een bepaald grondgebied. Conform het decreet van 7 mei 2004 worden daaronder de volgende instellingen verstaan:*

- de kerkfabriek voor de rooms-katholieke, anglicaanse en orthodoxe eredienst;
- de kerkgemeente voor de protestantse eredienst;
- de Israëlitische gemeente voor de Israëlitische eredienst;
- de islamitische gemeenschap voor de islamitische eredienst;

*11° representatief orgaan: het representatief orgaan van de eredienst die door de federale overheid is erkend.*

10. De VTC stelt vast dat de **personen** van wie gegevens worden verwerkt de volgende zijn:

- de leden van een lokale geloofsgemeenschap (eventueel - voor de verplichte telling van de leden);
- de bedienaars van de eredienst;
- de vervangers;
- de leden van het bestuursorgaan;
- de toekomstige leden van het bestuursorgaan;
- de voorzitter, secretaris en penningmeester van de lokale geloofsgemeenschap;
- de schenkers van giften van 500 euro en meer;
- de personen met titels op de gebouwen of andere infrastructuur (voor zover die een natuurlijke persoon zijn);

en dat het minstens volgende **gegevens** lijkt te betreffen:

- voor de (toekomstige) leden van het (tijdelijke) bestuursorgaan, (in de wachtperiode de personen die beschouwd worden als de voorzitter, secretaris en penningmeester) en voor de bedienaars van de eredienst en de vervangers:
  - contactgegevens en identificatiegegevens: namen, adressen, rijksregisternummer, e-mailadressen en telefoonnummers;
  - uittreksel strafregister;
  - de schriftelijke verklaring op erewoord over het naleven van verboden i.v.m. de financiering;
  - de schriftelijke verklaring op erewoord over de naleving van de wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken (artikel 7, 9°);
  - impliciet: relatie met een lokale geloofsgemeenschap en daaruit afgeleide informatie i.v.m. politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen;
- voor de bedienaars van de eredienst en de vervangers:
  - het voldaan hebben aan de inburgeringsplicht;
  - de schriftelijke verklaring op erewoord over de naleving van de geldende regelgeving, in het bijzonder het EVRM en de Grondwet (artikel 7, 7°);
  - het goedgekeurd zijn door het representatief orgaan (artikel 7, 9°);

- de schriftelijke verklaring op erewoord over de naleving van het verbod om bezoldigd of op een andere wijze aangesteld te zijn door een buitenlandse overheid (artikel 7, 11°) (ook andere personen);
  - voor de schenkers die natuurlijke personen zijn:
    - voor- en achternaam;
    - adres hoofdverblijfplaats;
    - geboortedatum en -plaats;
    - nationaliteit;
    - de eigenschappen van de gift;
    - impliciet: relatie met een lokale geloofsgemeenschap en daaruit afgeleide informatie i.v.m. politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen;
  - voor de leden (voor zover ze geregistreerd worden):
    - informatie op basis waarvan ze kunnen geteld worden (vereiste van 200 leden binnen gebiedsomschrijving);
    - impliciet: relatie met een lokale geloofsgemeenschap en daaruit afgeleide informatie i.v.m. politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen.
11. Het gaat om de verwerking van persoonsgegevens en de VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp in lijn ligt met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

## II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

### 1. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

12. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat – en dit ook voor de bestaande wet- en regelgeving – elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG en voor bijna alle verwerkingen in dit kader in artikel 9 AVG als bijzondere categorieën persoonsgegevens en dat de in randnummer 14 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden<sup>3</sup>.
13. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.<sup>4</sup>
14. De VTC herhaalt dat volgens artikel 6.3 van de AVG – samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet – voorschrijft dat regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1, punt c)<sup>5</sup> of punt e)<sup>6</sup> van de AVG omkadert, wat hier van toepassing is aangezien het hier openbare instellingen betreft, in principe minstens de volgende essentiële elementen van die verwerkingen zou moeten vermelden:
- het doel van de verwerking;
  - de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”)<sup>7</sup>;

<sup>3</sup> Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers inroepen.

<sup>4</sup> Zie DEGRAVE, E., *"L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26). Zie ook SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116.

<sup>5</sup> “c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;”

<sup>6</sup> “e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;”

<sup>7</sup> Zie artikel 5.1.c), AVG.

- de betrokkenen;
  - de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
  - de opslagperioden<sup>8</sup>;
  - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)<sup>9</sup>.
15. De VTC stelt vast (zie ook verder) dat voor wat betreft het register van de giften, aan deze vraag wordt tegemoetgekomen, maar niet of onvoldoende voor wat de andere verwerkingen betreft. Zij verwijst hiervoor ook naar haar analyse van verwerkte persoonsgegevens en betrokkenen onder punt I van dit advies. De verwerking door het representatief orgaan en de andere organisaties waaraan de persoonsgegevens worden doorgegeven in het kader en voor de doelstellingen van dit decreet, zou ook moeten geregeld worden.
16. In dit dossier gaat het prominent over de verwerking van **bijzondere categorieën van persoonsgegevens**, zoals bedoeld in artikel 9, AVG, en met name persoonsgegevens waaruit politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken. Voor de verwerking van dergelijke persoonsgegevens geldt er een principieel verbod.
17. Als rechtvaardigingsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens waaruit politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken, kan het bestuur van de eredienst en het representatief orgaan zich beroepen op volgende voorwaardelijke rechtvaardigingsgrond:
- Artikel 9, 2, d), AVG:
- “d) de verwerking wordt verricht door een stichting, een vereniging of een andere instantie zonder winstoogmerk die op politiek, levensbeschouwelijk, godsdienstig of vakbondsgebied werkzaam is, in het kader van haar gerechtvaardigde activiteiten en met passende waarborgen, mits de verwerking uitsluitend betrekking heeft op de leden of de voormalige leden van de instantie of op personen die in verband met haar doeleinden regelmatig contact met haar onderhouden, en de persoonsgegevens niet zonder de toestemming van de betrokkenen buiten die instantie worden verstrekt;*”
18. De Vlaamse Informatie- en screeningsdienst op de lokale geloofsgemeenschappen die een aantal van deze persoonsgegevens ontvangt, kan zich volgens de VTC op volgende eveneens voorwaardelijke rechtvaardigingsgrond beroepen:
- Artikel 9, 2, g), AVG:
- “g) de verwerking is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene;”*
19. Het betreft ook de verwerking van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten, zoals bedoeld in artikel 10, AVG, met name het uittreksel van het strafregister voor de bedienaars van de eredienst en de vervangers.
20. Artikel 10, AVG bepaalt dat persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen op grond van artikel 6, lid 1, alleen mogen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of als de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden.
21. In de memorie van toelichting (p. 24) wordt de afweging van de rechten en vrijheden gegeven in het kader van de toets aan de vereisten van artikel 9 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Deze motivering die

---

<sup>8</sup> Zie ook artikel 5.1.e), AVG.

<sup>9</sup> Als er meerdere verantwoordelijken voor de verwerking zouden aangeduid worden, dient desgevallend ook rekening gehouden te worden met artikel 26 van de AVG, dat de verplichting oplegt om tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in een onderlinge contractuele regeling te voorzien waarin hun respectieve verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Het dient in elk geval voor elke verwerking duidelijk te zijn welke actor(en) als verwerkingsverantwoordelijke(n) optreden.

voornamelijk wordt ingeroepen in het kader van de controle op de buitenlandse financiering, kan in belangrijke mate ook in het kader van de eisen van gegevensbescherming worden ingeroepen. Artikel 1, AVG bepaalt dat de AVG de grondrechten en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen beschermt (in de eerste plaats hun recht op bescherming van persoonsgegevens) en de AVG verplicht telkens om de risico's voor de rechten en vrijheden van personen in overweging te nemen. Het is dus een vereiste om de verwerking van persoonsgegevens die de toepassing van dit decreet meebrengt ook af te wegen aan de andere rechten en vrijheden.

22. De memorie van toelichting stelt bij de bespreking van artikel 19 het volgende:

*“Doordat de buitenlandse financiering en ondersteuning enkel wordt verboden in de specifieke situaties geformuleerd in artikel 19, §1, is de ontworpen regelgeving wel verzoenbaar met artikel 9 van het EVRM, dat de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst beschermt. De tweede paragraaf van dat artikel bepaalt dat de vrijheid om een godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen aan geen andere beperkingen kan worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.*

*De beperking op buitenlandse financiering en ondersteuning voor de besturen van de eredienst zoals geformuleerd in artikel 19, §1, van dit voorontwerp voldoet aan de voorwaarden van artikel 9 van het EVRM. Het wordt immers opgenomen in een decretale bepaling, zodat voldaan aan de eerste voorwaarde van het EVRM, met name dat de beperking bij wet moet zijn voorzien.*

*De ontworpen bepaling is eveneens noodzakelijk in onze democratische samenleving om de openbare veiligheid en de bescherming van de openbare orde te waarborgen, alsook om de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te garanderen. Het spreekt voor zich dat financiering of ondersteuning die verband houdt met terrorisme, extremisme, spionage of clandestiene inmenging een ernstig risico inhoudt voor de openbare veiligheid. De buitenlandse financiering of ondersteuning die de onafhankelijkheid van het bestuur van de eredienst in het gedrang brengt is evenzeer een gevaar voor de openbare orde, doordat zo een maatschappijmodel kan worden gepromoot dat haaks staat op onze samenleving, waarbij de rechten en vrijheden van anderen in het gedrang komen. Het staat bovendien haaks op het concept van de lokale overheidsfinanciering van de besturen van de eredienst.*

*De regeling vervat in artikel 19, §1, gaat niet verder dan noodzakelijk. Er wordt immers geen absoluut verbod op buitenlandse financiering en ondersteuning opgelegd, maar een gekwalificeerd verbod dat enkel die buitenlandse financiering en ondersteuning verbiedt die rechtstreeks of onrechtstreeks afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de geloofsgemeenschappen én deze die verband houdt met terrorisme, extremisme, spionage of clandestiene inmenging. Zulke buitenlandse financiering of ondersteuning is niet verzoenbaar met het Vlaamse stelsel van erkende erediensten en overheidsfinanciering, en ipso facto met de democratische samenleving.*

*Het opgelegde verbod is tweeledig. Het eerste luik van het verbod verbiedt **buitenlandse financiering en ondersteuning**, als die tot gevolg heeft dat het bestuur van de eredienst geheel of ten dele onder controle kan komen te staan van de financierende buitenlandse actoren waardoor afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid van het eredienstbestuur.*

*Een dergelijke onwenselijke invloed kan een erkende lokale geloofsgemeenschap vervreemden van de Vlaamse samenleving waardoor een parallelle samenleving ontstaat en is ook niet verzoenbaar met de overheidsfinanciering die een bestuur van de eredienst ontvangt en de erkenningsverplichting vervat in artikel 7, 3°, om zelf financieel leefbaar te zijn. [...]*

*Aanwijzingen van buitenlandse financiering of ondersteuning waaruit kan blijken dat er mogelijks buitenlandse invloed wordt uitgeoefend of ingekocht binnen een (erkende) lokale geloofsgemeenschap waardoor een afbreuk wordt gedaan aan haar onafhankelijkheid kunnen zijn: [...]*

*Het tweede luik van het verbod heeft betrekking op financiering of ondersteuning die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houdt met ongeoorloofde activiteiten zoals terrorisme, extremisme, spionage of clandestiene inmenging.*

*Om op een doeltreffende wijze te kunnen nagaan of een bestuur van de eredienst geen ongeoorloofde financiering of ondersteuning ontvangt, wordt in de tweede paragraaf een transparantie- en registratieverplichting opgelegd. De bestuursorganen houden een register bij van alle giften die een waarde hebben van 500 euro en meer.”*

23. De VTC is van oordeel dat deze motivatie en afweging ook van toepassing kan zijn in het kader van de toepassing van de AVG. Het is echter aan de Adviesvrager om deze motivering expliciet te maken in de Memorie van Toelichting.
24. Bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van de artikelen 9 en 10 AVG behoeven, naast een specifieke rechtvaardigingsgrond in het kader van artikel 9, strengere beveiligingsmaatregelen. De VTC wijst op de toepasselijkheid van de artikelen 9 en 10, §2, WVG die aangeven welke bijkomende veiligheidsmaatregelen moeten voorzien worden:
- de categorieën van personen aanwijzen die toegang hebben tot de persoonsgegevens, waarbij hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de betrokken gegevens nauwkeurig moet worden omschreven;
  - de lijst van de aldus aangewezen categorieën van personen ter beschikking houden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming;
  - ervoor zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen.
25. Andere maatregelen kunnen geformuleerd worden op basis van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB/DPIA) die voor deze verwerkingen zou moeten worden gemaakt en zeker ook nuttig was geweest bij de voorbereiding van dit decreet (en uitvoeringsbesluiten). Er moet volgens artikel 35, AVG minstens een afweging zijn of de verwerking een waarschijnlijk een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen. Zo dat het geval is, is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling vereist. De toezichthouder, in casu de VTC, kan dan beoordelen of deze afweging correct is.
26. De VTC beperkt zich hierna tot de bespreking van de bepalingen die relevant lijken in het kader van de bescherming van persoonsgegevens.

## 2. Artikelsgewijze bespreking

27. Er komen verschillende aspecten aanbod in verband met de verwerking van persoonsgegevens en die worden hierna hoofdzakelijk volgens de artikelnummering besproken. Die aspecten komen terug in de verschillende procedures en verplichtingen die het decreet oplegt, waaronder de aanvraag van de erkenning als lokale geloofsgemeenschap (en de overgangsregeling daarvoor), de verplichtingen voor de besturen van de erediensten en de aanvraag voor de samenvoeging van besturen.
- A. Het tellen van minstens 200 leden binnen een gebiedsomschrijving**
28. Artikel 7, 6°, a); artikel 18, 4°, a); artikel 33, §2, tweede lid, 5° en artikel 39, §2, tweede lid, 9° stellen het tellen van minstens 200 leden binnen een gebiedsomschrijving als erkenningsvoorwaarde.

*De memorie van toelichting geeft volgende verduidelijking (p.15):*

*“Vooreerst is het aantal leden van de lokale geloofsgemeenschap een waardevolle maatstaf bij het peilen naar de maatschappelijke relevantie van een lokale geloofsgemeenschap en biedt het de overheid een objectieve houvast om geen al te kleine lokale geloofsgemeenschap te moeten erkennen. Dit vormt een goede graadmeter om in te schatten of een lokale geloofsgemeenschap een voldoende aantal leden telt om maatschappelijk relevant te zijn. Krachtens het huidige erkenningsbesluit bevat de aanvraag tot erkenning enkel een toelichtende nota met een benaderende opgave van de leden binnen de gebiedsomschrijving van de lokale geloofsgemeenschap. Dit voorontwerp van decreet bevat een duidelijk minimumaantal: tweehonderd leden.*

*De invulling van het begrip “lid van de lokale geloofsgemeenschap” behoort tot de grondwettelijk verankerde godsdienstvrijheid. De representatieve organen beslissen wie beschouwd wordt als lid van een lokale geloofsgemeenschap. De vaststelling en controle op het aantal leden van een lokale geloofsgemeenschap komt exclusief toe aan het representatief orgaan. Het representatief orgaan adviseert de Vlaamse Regering hierover. Op verzoek van de Vlaamse Regering kan het representatief orgaan steeds nagaan of een lokale geloofsgemeenschap wel effectief voldoet aan het voormelde minimumaantal leden. Op deze manier vervult de overheid, vanuit het oogpunt van het beginsel van de scheiding tussen kerk en staat, slechts een marginale toetsing hierop.”*

29. Deze bepaling lijkt in te houden dat er een registratie van minstens 200 leden moet zijn. De memorie van toelichting verwoordt het echter als “een benaderende opgave van het aantal gelovigen binnen de gebiedsomschrijving”. Het lijkt de VTC aangewezen de tekst van het Ontwerp en/of de memorie op dit punt verder te verduidelijken.

#### **B. De schriftelijke verklaring op erewoord in verband met de financiering**

30. Artikel 7, 4°, 5°, 7° en 11° juncto artikel 8, tweede lid, 9°, 10°, 11° en 12°, verwijzen naar de ondertekening van een schriftelijke verklaring op erewoord door de personen, vermeld in artikel 8, tweede lid, 7° en 8°, namelijk de aangeduide verantwoordelijken en de bedienaars van de eredienst en hun vervangers om de verboden inzake financiering na te leven.
31. De VTC wijst erop dat deze verklaringen ook informatie bevatten over de betrokkenen en als persoonsgegevens moeten behandeld worden volgens de AVG.
32. Onder het deel II, 1 van dit advies werd al de verantwoording voor de controle op de financiering weergegeven en beoordeeld. Zie ook punt 3 over vertrouwelijkheid en beveiliging. De VTC heeft hier voor het overige geen opmerkingen bij.

#### **C. De inburgeringsvoorwaarde**

33. Artikel 7, 10° van het Ontwerp stelt als erkenningsvoorwaarde dat de bedieners van de eredienst en de vervangers voldoen aan de inburgeringsplicht.
34. De uitgebreide motivering hiervoor is neergeschreven op pagina 17 van de memorie van toelichting. Daarin wordt verwezen naar de in het inburgeringsdecreet<sup>10</sup> opgenomen verplichting voor de inburgeraars (nieuwkomers en/ of oudkomers) die een religieuze of levensbeschouwelijke functie (komen) uitoefenen, met name bedienaars van de zes erediensten die erkend zijn door de federale overheid.
35. Het is onduidelijk hoe deze voorwaarde vervuld en bewezen moet worden. In de mate dat deze gegevens een registratie door de lokale geloofsgemeenschap inhouden, zal die voor deze verwerking aan de eisen van de AVG moeten voldoen.
36. Als er enkel een bewijs gevraagd wordt in het kader van de effectieve controle van de erkenningsvoorwaarden, dan gaat de VTC er van uit dat de controlerende organisatie de nodige informatie zal opvragen bij het agentschap Integratie en Inburgering na het sluiten van een protocol zoals bedoeld in artikel 8 van het e-govdecreet.
37. Deze keuze wordt bij voorkeur al aangegeven in het Ontwerp of anders gedelegeerd aan de Vlaamse Regering.

#### **D. De persoonsgegevens die in een aanvraag tot erkenning worden opgenomen**

38. Artikel 8, tweede lid, vermeld de gegevens die moeten opgenomen worden in de erkenningsaanvraag. De persoonsgegevens worden vermeld in de volgende punten:

*“7° de namen, de adressen, de rijksregisternummers, de e-mailadressen en de telefoonnummers van de personen die tijdens de wachtperiode beschouwd zullen worden als voorzitter, secretaris, penningmeester en voor elk van hen, een uittreksel uit het strafregister, conform artikel 596, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering<sup>11</sup>, dat niet ouder is dan drie maanden;*

*8° de namen, de adressen, de rijksregisternummers, de e-mailadressen en de telefoonnummers van de personen die tijdens de wachtperiode beschouwd zullen worden als de bedienaars van de eredienst en de vervangers en voor elk van hen, een uittreksel uit het strafregister, conform artikel 596, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering, dat niet ouder is dan drie maanden;*

---

<sup>10</sup> Decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid.

<sup>11</sup> De memorie van toelichting verduidelijkt dat de reden is dat in de lokale geloofsgemeenschap ook activiteiten worden georganiseerd waar minderjarigen aanwezig.



9° de schriftelijke verklaring vermeld in artikel 7, 7°;

10° de schriftelijke verklaring vermeld in artikel 7, 5°;

11° de schriftelijke verklaring vermeld in artikel 7, 4°;

12° de schriftelijke verklaring vermeld in artikel 7, 11°;

13° de bevestiging vermeld in artikel 7, 9°;”

39. De gegevens vermeld in de punten 7° en 8° beantwoorden volgens de VTC aan de vereiste van minimale gegevensverwerking, al moet, zoals al gezegd, het doel van elke verwerking voor elk van deze categorieën van persoonsgegevens nog duidelijker worden gemaakt.
40. De informatie over de natuurlijke personen die opgenomen wordt in de in de volgende punten vermelde verklaringen wordt in de andere punten van dit advies behandeld.

#### **E. De persoonsgegevens die worden verwerkt bij de registratie van giften**

41. Volgende artikelen betreffen de registratie van giften: artikel 11, § 2, eerste lid, 3° juncto 19, § 2 en artikel 67, § 2, 11°, specifiek het overzicht van giften in het kader van de overgangsregeling. Er wordt een giftenregister georganiseerd bij de lokale geloofsgemeenschappen.
42. Hiervoor worden in artikel 19 en 67 de essentiële elementen opgenomen die in punt 1 van dit advies vermeld werden:
43. Er wordt een verwerkingsverantwoordelijke aangeduid, met name het bestuursorgaan. De VTC wijst erop dat aan deze kwalificatie veel plichten verbonden zijn door de AVG. Een van die verplichtingen is het aanstellen van een functionaris voor gegevensbescherming (die afdoende beslagen is in deze materie – zie ook onder punt 3.K. over beveiliging).
44. De categorieën van persoonsgegevens worden opgesomd in het derde lid van §2. Voor het register is het duidelijk over welke categorieën betrokkenen het gaat.
45. Er wordt geregeld wie toegang heeft tot de persoonsgegevens in het vierde lid<sup>12</sup>. Voor de vijfde categorie instanties wordt er uitdrukkelijk gesteld dat er sprake moet zijn van noodzakelijkheid. Het lijkt de VTC aangewezen om dat ook te bepalen voor de andere instanties. Zie ook onder punt 3, A van dit advies over mededelingen.
46. De VTC is van oordeel dat het principes van minimale gegevensverwerking gerespecteerd wordt.
47. De vertrouwelijke behandeling van het register wordt wel decretaal verplicht gesteld in het laatste lid van §2, wat aansluit bij de wettelijk vereiste maatregelen voor de verwerking van gegevens bedoeld in artikel 9 en 10, AVG (zie punt 1)
48. De doelstelling van deze bepaling werd al besproken onder punt II.1 van dit advies.
49. De VTC adviseert dat er een maximale bewaartermijn wordt bepaald, of minstens relevante criteria hiervoor, zoals vereist door artikel 5.1, e), AVG).

#### **F. De verwerking van persoonsgegevens van personen met titels op gebouwen of andere infrastructuur**

50. Artikel 12, 2°, b); artikel 18, 6°, b), 2) en artikel 67, § 2, 5°, b), 2° leggen op dat de personen met titels op de gebouwen of de andere infrastructuur van de geloofsgemeenschap geïdentificeerd worden.

---

<sup>12</sup> Minstens voor kerkfabrieken bestaat hiervoor een applicatie van een commerciële uitgeverij/IT-leverancier.

51. Vanaf de erkenning heeft de financierende overheid onder bepaalde voorwaarden de verplichting om bij te dragen in de investering in de gebouwen van de eredienst. Eén van de decretale opdrachten van een bestuur van de eredienst is het onderhouden en bewaren van het gebouw of gebouwen bestemd voor de uitoefening van de eredienst. Om deze opdracht te kunnen vervullen moet de toekomstige openbare instelling over een zakelijk recht (eigendomsrecht, erfpacht, opstal, ...), of een ander gebruiksrecht (huurrecht, kosteloos gebruik, terbeschikkingstelling, ...) op de voormelde gebouwen beschikken. Het eredienstendecreet bepaalt wel dat de financierende overheid niet verplicht is om bij te dragen in de investeringen in de gebouwen van de erediensten die geen eigendom zijn van een publieke rechtspersoon.

52. De VTC heeft hier geen opmerkingen bij.

#### **G. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de verplichtingen van het bestuur van een eredienst**

53. Volgens de memorie van toelichting somt dit artikel duidelijk de verplichtingen verbonden aan de erkenningsverplichtingen op waaraan alle besturen van de eredienst, ongeacht de datum van erkenning, moeten voldoen om hun erkenning en bijgevolg financiële steun te behouden. Deze verplichtingen gelden naast de verplichtingen van het eredienstendecreet.

54. De schriftelijke verklaringen op eer zijn onderdeel van de notulen en worden overeenkomstig het eredienstendecreet aan de toezichthoudende overheden bezorgd.

55. Het bestuur van de eredienst moet blijvend transparant zijn over alle aan haar rechtstreeks of onrechtstreeks verbonden juridische structuren en in het bijzonder over de onderlinge financiële stromen.

56. Artikel 18, 3° vraagt een schriftelijke verklaring op erewoord dat het decreet en het gebruik van talen in bestuurszaken zullen worden nageleefd door het bestuursorgaan.

57. Artikel 18, 5°, eist schriftelijke verklaringen op erewoord door de aangeduide verantwoordelijken, de bedienaars van de eredienst en de vervangers dat ze erkennen dat niemand zich op grond van religieuze of levensbeschouwelijke motieven kan onttrekken aan de geldende rechtsregels, het EVRM en de Grondwet, of de rechten en plichten van anderen kan beperken en dat ze behoudens incidentele overmacht een aantal daarmee verband houdende verplichtingen zullen naleven die discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of de leden daarvan zouden moeten uitsluiten.

58. Deze bepalingen sluiten zeer duidelijk aan bij de doelstelling van het Ontwerp zoals verwoord in de memorie van toelichting en in de nota aan de Vlaamse Regering:

*“Met het voorliggend voorontwerp van decreet willen we een nieuw en duidelijk kader invoeren voor de erkenning van de lokale geloofsgemeenschappen en voor de criteria en administratieve verplichtingen waaraan besturen van de eredienst moeten voldoen. De erkenningsregels worden scherper gesteld, zodat beter het kaf van het koren gescheiden kan worden. Wie tegen ons maatschappijmodel ageert, verliest zijn erkenning. Lokale geloofsgemeenschappen die zich hierin inschakelen, zijn onze bondgenoten. We willen zoveel mogelijk harten voor ons maatschappijmodel veroveren, gebaseerd op wederzijds engagement. Iedereen heeft gelijke rechten, maar ook gelijke plichten. We stellen ook duidelijke grenzen die worden bepaald door de rechtsstaat en de fundamentele grondwaarden die eraan ten grondslag liggen. Onze rechtsstaat staat niet ter discussie. Geen enkele religie of levensbeschouwing staat boven de wet en de fundamentele beginselen vervat in de Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen, zoals de scheiding der machten, de neutraliteit van de overheid, de scheiding van kerk en staat, het non-discriminatiebeginsel, ...”*

59. Door deze motivering samen te leggen met die besproken onder punt II. 1, blijkt dat de verschillende verwerkingen in het kader van dit decreet niet geheel dezelfde doelstelling hebben. De VTC herhaalt daarom haar advies om voor de verschillende verwerkingen de essentiële elementen te benoemen, waaronder ook duidelijk (eventueel via verwijzingen naar bestaande wetgeving) de doeleinden worden aangeduid.

60. Artikel 18, 7° betreft het meedelen van bepaalde persoonsgegevens van de bedienaars van de eredienst, de vervangers en de leden van het bestuursorgaan aan de Vlaamse Regering en het representatief orgaan.

61. De VTC is van oordeel dat het principe van minimale gegevensverwerking gerespecteerd wordt.

#### H. de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de controle op het bestuur van een eredienst

62. De VTC wijst erop dat de verwerkingen van persoonsgegevens door de nieuwe Vlaamse Informatie- en screeningsdienst op de lokale geloofsgemeenschappen ook een duidelijk decretaal kader behoeven.

#### I. de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de overgangsbepalingen voor een aanvraag tot erkenning

63. Deze bepalingen zijn parallel met die die al besproken werden.

### 3. Algemeen

#### J. Mededelingen van persoonsgegevens

64. Persoonsgegevens worden op basis van dit Ontwerp meegedeeld aan:

- de lokale geloofsgemeenschap;
- het representatief orgaan;
- de gemeente(n) van de gebiedsomschrijving;
- de federale minister van Justitie;
- de provincie, als de provincie de toekomstige financierende overheid wordt.
- de Vlaamse Informatie- en screeningsdienst op de lokale geloofsgemeenschappen (aangeduid als “bevoegde instantie”.

65. De VTC wijst erop dat de besturen van de erediensten die beantwoorden aan de definitie van instantie zoals bepaald in artikel 1.3 van het Bestuursdecreet, voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden een protocol moeten opstellen zoals bepaald in artikel 8 van het e-govdecreet.

66. Voor wat de beveiliging van de mededelingen betreft, zie het punt hierna.

#### K. Beveiligingsmaatregelen

67. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om **gepaste technische en organisatorische maatregelen** te treffen die nodig zijn voor de **bescherming van de persoonsgegevens**. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.

68. De VTC wijst erop dat aangezien het om gevoelige gegevens betreft een **bijzondere aandacht** vereist is inzake informatieveiligheid.

69. Artikel 32 AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:

- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
- het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
- het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
- een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.

70. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling<sup>13</sup> ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen<sup>14</sup> die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer<sup>15</sup> en een logging van de toegangen zodat de functionaris voor gegevensbescherming (DPO) en de toezichthouder kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom<sup>16</sup>.
71. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken diensten en de andere betrokken partijen expliciet op te leggen, dan moet zij dat wel in het Ontwerp doen of het aan de Vlaamse Regering opdragen<sup>17</sup>.
72. De besturen van de erediensten die ook als verwerkingsverantwoordelijken zijn aangewezen, zijn bovendien dikwijls heel kleine organisaties die niet de *know how* of middelen hebben om de nodige maatregelen (zelf) te implementeren. De VTC adviseert dat er ook gezorgd wordt voor de beveiliging van niet gedigitaliseerde bestanden.
73. De VTC beveelt dan ook aan om aan de geschikte overkoepelende of ondersteunende organisaties op te leggen dat deze de besturen van de erediensten ondersteunen op het vlak van informatieveiligheid en AVG-conformiteit in het algemeen. Als er geen geschikte overkoepelende organisaties zijn, dan zou een andere vorm van ondersteuning moeten worden mogelijk gemaakt.
74. In geval beroep wordt gedaan op een verwerker dan wijst de VTC op volgende vereisten:
- sluiten van een verwerkersovereenkomst;
  - aanstellen van een DPO door de verwerker;
  - aanwijzen van categorieën personen die toegang hebben en lijst bijhouden.
75. Zo er gedacht wordt aan het gebruik van (publieke) cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen in dat verband<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Aanbeveling CBPL nr. 01/2013.

([https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling\\_01\\_2013\\_0.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2013_0.pdf) )

<sup>14</sup> Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 ([https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen\\_voor\\_de\\_beveiliging\\_van\\_elke\\_verwerking\\_van\\_persoonsgegevens\\_0.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_beveiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf) )

<sup>15</sup> Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

([https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling\\_01\\_2008\\_0.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008_0.pdf) )

Verschillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen.

<sup>16</sup> *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

<sup>17</sup> Of via een ministerieel besluit of omzendbrief voor de overheidsdiensten.

<sup>18</sup> Zie <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

### III. BESLUIT

76. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat (daarin) volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:

#### - algemeen

- de correcte rechtvaardigingsgrond per verwerking van persoonsgegevens aanduiden, eventueel in de Memorie van Toelichting (luik II, punt 1 van dit advies);
- alle essentiële elementen van alle geplande gegevensverwerkingen bepalen voor zover dit nog niet gebeurd is in bestaande decreten (luik II, punt 1 van dit advies);
- de afbakening van specifieke doeleinden van de verschillende verwerkingen (luik II, punt 1 van dit advies);
- ondersteuning regelen van de besturen van de erediensten op vlak van informatieveiligheid (en AVG-conformiteit) (luik II, punt 3, K);
- het respecteren van de decretale en wettelijke verplichtingen inzake de mededeling van persoonsgegevens (luik II, punt 3, J);
- nagaan of er een gegevensbeschermingseffectbeoordeling nodig is (luik II, punt 1);

#### - specifieke bepalingen:

- verduidelijken of er een registratie is van de leden van de geloofsgemeenschap en zo, ja, die regelen (luik II, punt 2, A);
- verduidelijken hoe het voldoen aan de inburgeringsplicht wordt aangetoond (luik II, punt 2, C);
- de bewaartermijn voor de registratie van giften bepalen (luik II, punt 2, E).

Hans Graux,  
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)  
Getekend op: 2020-12-17 13:45:17 +00:0  
Reden: Ik keur dit document goed

