



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Advies nr. 27/2021 van 17 maart 2021**

**Betreft: Ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie *betreffende de gegevensoverdracht van noodzakelijke gegevens naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers afkomstig van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België* (CO-A-2021-050)**

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

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");

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 de heer Frank Vandenbroucke, Vice-eerste minister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid ontvangen op 8/03/2021;

Gelet op het feit dat het adviesformulier vermeldt dat het advies wordt ingewonnen namens alle partijen bij het samenwerkingsakkoord;

Gelet op het feit dat het adviesformulier vermeldt dat eveneens het advies wordt ingewonnen van het Controleorgaan voor politionele informatie;

Gelet op het verzoek om behandeling van de adviesaanvraag bij hoogdringendheid;

Gelet op de bijkomende toelichting ontvangen op 8/03/2021, op 11/03/2021 en op 12/03/2021;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt op 17 maart 2021 het volgend advies uit:

## **I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De Vice-eerste Minister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, (hierna de aanvrager) verzoekt met uiterste hoogdringendheid om het advies van de Autoriteit omtrent een ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie *betreffende de gegevensoverdracht van noodzakelijke gegevens naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers afkomstig van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België* (hierna het ontwerp van samenwerkingsakkoord).

### **Context**

2. In het kader van de COVID-19 gezondheids crisis en om verdere verspreiding van het coronavirus en haar steeds toenemend aantal varianten tegen te gaan, werd het Overlegcomité, waarin de vertegenwoordigers van de federale staat en van de gefedereerde entiteiten zetelen, belast om op elkaar afgestemde maatregelen te nemen teneinde te verdere verspreiding van het coronavirus en haar varianten te beperken. Uit moleculaire surveillance van het coronavirus, waarover in het wekelijks epidemiologisch rapport van Sciensano wordt gerapporteerd, blijkt dat varianten vaak België binnenkomen via reizigers uit het buitenland. Door een strenge opvolging en handhaving van verplichte quarantaine en testing die wordt opgelegd bij aankomst in België<sup>1</sup>, wordt beoogd de verspreiding te vertragen in afwachting van vaccinatie van de bevolking.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> De aanvrager geeft in het adviesformulier aan dat blijkt dat slechts 50% van de reizigers die daartoe verplicht zijn, zich laat testen bij terugkomst in België.

<sup>2</sup> Zie p. 1 en 2 van de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van samenwerkingsakkoord en punt 1 van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling m.b.t 'Gegevensflux Saniport-Politie' zoals ontvangen vanwege de aanvrager

3. In navolging van artikel 21 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 *houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken*, zijn reizigers vanuit het buitenland naar België verplicht een Passagier Lokalisatie Formulier<sup>3</sup> (hierna PLF) in te vullen.
4. In navolging van artikel 47/1 van het Vlaamse decreet van 21 november 2003 *betreffende het preventieve gezondheidsbeleid*, artikel 47/15bis van het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid van 29 september 2011<sup>4</sup>, artikelen 13 en 13/1 van de ordonnantie van 19 juli 2007 *betreffende het preventieve gezondheidsbeleid* en artikel 10.3 van het decreet van de Duitstalige gemeenschap van 1 juni 2004 *betreffende de gezondheidspromotie en inzake medische preventie*<sup>5</sup> moeten personen die terugkeren zogenaamde 'rode zones' of 'hoogrisico gebied' zich onderwerpen aan een zelfquarantaine en test en dit volgens de terzake in de respectieve regionale regelgeving uitgewerkte voorwaarden.
5. Om de naleving van deze maatregelen van verplichte quarantaine en testing van reizigers die uit het buitenland komen, te kunnen opvolgen en handhaven is een gegevensdeling met de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden en de politiediensten nodig. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord moet de hiervoor noodzakelijk juridische basis leveren.
6. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord werkt 2 onderscheiden scenario's van gegevensdeling uit:
  - het eerste scenario betreft de opvolging en handhaving van de verplichte quarantaine: een selectie PLF-gegevens van reizigers onderworpen aan verplichte quarantaine en testing, worden doorgestuurd naar de gefedereerde entiteiten en bij vermoeden van niet-naleving van de quarantaine kunnen deze gegevens verder worden doorgestuurd naar lokale overheden en/of de politiediensten;
  - het tweede scenario betreft de opvolging en handhaving van de verplichte testing: een selectie van PLF-gegevens van reizigers onderworpen aan verplichte quarantaine en testing, worden dagelijks geïntegreerd in de Algemene Nationale Gegevensbank (hierna ANG) voor die reizigers waarvan de hen voor de testafname toegekende code niet tijdig -ingevolge effectieve staalafname- werd geactiveerd.
7. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord bepaalt daartoe welke doeleinden deze gegevensdeling beoogt (artikel 2), de (categorieën van) gegevens die het voorwerp uitmaken van deze gegevensdeling (artikel 1, 4<sup>o</sup> in samenlezing met artikelen 3 en 4), de betrokken reizigers wiens gegevens zullen

<sup>3</sup> Zoals beschikbaar op: <https://travel.info-coronavirus.be/public-health-passenger-locator-form>.

<sup>4</sup> Aangevuld met het besluit van de Regering van 6 november 2020 *tot uitvoering van artikel 47/15bis van het Waalse Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid*.

<sup>5</sup> Aangevuld met artikel 2 van het besluit van de Regering van 21 januari 2021 *tot vaststelling van maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het coronavirus (COVID-19)*.

worden gedeeld (artikelen 3 en 4), de verschillende ontvangers/bestemmingen van de gegevensdeling (artikelen 2, 3 en 4) en de bewaartermijn van de overgedragen gegevens (artikel 5).

8. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord strekt er tevens toe een 'PLF-gegevensbank' op te richten, waarin de gegevens van het PLF zullen worden opgeslagen en van waaruit voormelde gegevensdeling zal vertrekken (artikel 7).
9. Aangezien zowel aangelegenheden worden omkaderd die behoren tot de materiele bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten (bepaling van voorwaarden voor en opvolging van quarantaine en testing als onderdeel van de preventieve gezondheidszorg), als aangelegenheden die behoren tot de materiele bevoegdheden van de federale staat (politonele handhaving van verplichte quarantaine en testing en de integratie daartoe van PLF gegevens in de ANG), wordt zulks uitgewerkt in een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 *tot hervorming van de instellingen*.
10. De Autoriteit benadrukt dat onderhavig advies in uiterste hoogdringend is uitgebracht, uitsluitend op basis van de informatie waarover zij beschikt en onder voorbehoud van eventuele toekomstige overwegingen.

## **II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**

### **1. Algemene opmerkingen inzake legaliteit en voorzienbaarheid van het ontwerp van samenwerkingsakkoord**

11. Een grootschalige verwerking van persoonsgegevens voor toezichts- en controledoeleinden, welke de kruising of koppeling van persoonsgegevens uit verschillende bronnen impliceert en welke, in voorkomend geval, kan leiden tot een beslissing met negatieve gevolgen voor de betrokkenen<sup>6</sup>, vormt zonder meer een aanzienlijke inmenging op het recht op bescherming van persoonsgegevens. De Autoriteit herinnert er in dit verband aan dat elke inmenging in het recht op eerbiediging van de bescherming van persoonsgegevens, en al zeker wanneer het gaat om een aanzienlijke inmenging, alleen is toegestaan indien zij noodzakelijk is en in verhouding staat tot het nagestreefde doel (of de nagestreefde doelen) en indien zij wordt omkaderd door een norm die voldoende duidelijk en nauwkeurig is en waarvan de toepassing voor de betrokken personen dus te voorzien is.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> De aanvrager licht dit ook zelf zo toe in het naar aanleiding van het indienen van de adviesaanvraag aangewende formulier.

<sup>7</sup> De betrokkenen moeten bij het lezen van dergelijke norm een duidelijk zich krijgen op de verwerking(en) die met hun gegevens word(t)(en) uitgevoerd en voor welke doeleinde en onder welke omstandigheden de gegevensverwerking is toegestaan

12. Krachtens artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM, moet het daarbij gaan om een formele wettelijke norm (wet, decreet of ordonnantie)<sup>8</sup> waarin de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerking worden beschreven.<sup>9</sup> Voor zover de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigen, wat *in casu* het geval is (cf. supra), omvat de wettelijke bepaling volgende essentiële elementen:
- de welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens;
  - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke;
  - de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
  - de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
  - de categorieën van ontvangers van de persoonsgegevens (evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarvoor ze de gegevens ontvangen);
  - de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens.
13. Een samenwerkingsakkoord -voor zover bekrachtigd bij wet/decreet/ordonnantie- in de zin van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 *tot hervorming van de instellingen*, beantwoordt aan een formeel wettelijk instrument geschikt voor omkadering van verwerkingen van persoonsgegevens, inzonderheid wanneer deze een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigen.
14. Uiteraard moet het ontwerp van samenwerkingsakkoord ook inhoudelijk tegemoet komen aan de vereisten van duidelijkheid en voorzienbaarheid van de norm zodat de betrokkenen wiens gegevens daartoe worden verwerkt een duidelijk zicht te krijgen op de verwerkingen die zullen worden uitgevoerd en onder welke omstandigheden deze zijn toegestaan, hetgeen hierna (onder de artikelsgewijze bespreking) zal worden nagegaan.
15. Aangezien de in het ontwerp van samenwerkingsakkoord omkaderde gegevensverwerkingen (alleszins ten dele) gepaard gaan een systematische beoordeling van natuurlijke personen die is gebaseerd op een geautomatiseerde verwerking en waarop besluiten worden gebaseerd waaraan voor de natuurlijke persoon rechtsgevolgen zijn verbonden, is(/zijn) de verwerkingsverantwoordelijke(n), krachtens artikel 35 3 van de AVG verplicht om vóór de verwerking een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren.

---

<sup>8</sup> In het licht van de Belgische grondwettelijke vereisten is het noodzakelijk dat deze norm van wetgevende aard is

<sup>9</sup> Zie DEGRAVE, E., "*L'égouvernement 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)

De Autoriteit kon kennis nemen van een gedeeltelijke gegevensbeschermingseffectbeoordeling betreffende de opvolging en handhaving van de verplichte testing.<sup>10</sup> Ze noteert dat de aanvrager deze nog zal aanvullen met een gegevensbeschermingseffectbeoordeling betreffende de opvolging en handhaving van de verplichte quarantaine.<sup>11</sup>

## **2. Artikelsgewijze bespreking van het ontwerp van samenwerkingsakkoord**

16. Naast voormelde algemene opmerkingen over legaliteit en voorzienbaarheid, formuleert de Autoriteit hieronder meer specifieke opmerkingen over een aantal bepalingen van het ontwerp van samenwerkingsakkoord.

- **Artikel 1 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord:**

*"Voor de toepassing van dit samenwerkingsakkoord wordt verstaan onder:*

*1° Algemene Verordening Gegevensbescherming: ( )*

*2° Passenger Locator Form (PLF): een formulier dat reizigers voorafgaand aan hun reis naar België dienen in te vullen en voor te leggen aan de vervoerder voorafgaand aan de boarding. Uit deze gegevens maken de gefedereerde entiteiten een selectie van de reizigers met een risicoprofiel op. Afhankelijk van dit risicoprofiel wordt hen al dan niet een verplichte quarantaine of verplichte testing opgelegd;*

*3° COVID-19 Test Prescription Code (CTPC): het betreft een willekeurige code toegekend aan een persoon in het kader van het laten uitvoeren van een COVID-19 test;*

*4° PLF-gegevens: de volgende gegevens afkomstig uit het PLF: voornaam, achternaam, geboortedatum, telefoonnummer, verblijfsadres gedurende periode van quarantaine en datum van aankomst in België;*

*5° PLF-gegevensdatabank: de databank, opgericht bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, die de PLF-gegevens bevat.*

17. Een aantal van deze definities roepen vragen op.

Wat de definitie van PLF betreft:

18. De definitie verwijst enkel naar het PLF dat moet worden ingevuld door reizigers die beroep doen op een vervoerder, terwijl ingevolge artikel 21 van het Ministerieel besluit van 28 oktober 2020 *houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken* alle reizigers (ook deze die geen beroep doen op een vervoerder) dit formulier moeten invullen.

---

<sup>10</sup> Deze beoordeling werd door de aanvrager aan de Autoriteit bezorgd per e-mailbericht van 8/03/2021

<sup>11</sup> De uitwerking van deze bijkomende beoordeling werd door de aanvrager aan de Autoriteit toegezegd per e-mailbericht van 11/03/2021

19. Na bevraging van de aanvrager terzake, bevestigt deze dat de met het PLF, ingevolge voormeld artikel 21, op te vragen persoonsgegevens nergens exhaustief in regelgeving worden opgesomd. De inhoud van het formulier, zoals beschikbaar via de website van de FOD Buitenlandse Zaken en dus (in theorie) vatbaar voor continue wijziging, is volgens de aanvrager 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>).
20. In de mate dat artikel 7 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord voorziet in opname van de (persoons)gegevens uit dit PLF in een centrale databank, van waaruit voorts een selectie kan worden vrijgegeven (o.a.) met het oog op opvolging en handhaving van verplichte quarantaine en testing, dringt exhaustieve opsomming van deze persoonsgegevens in wetgeving zich op.
21. De tweede zin van deze definitie gaat vervolgens in op het gebruik dat van dit formulier wordt gemaakt door de gefedereerde entiteiten en dit met het oog op selectie van 'risicoreizigers' die aan verplichte quarantaine en testing moeten worden onderworpen.
22. Ondanks bevraging van de aanvrager, is het nog steeds niet volledig duidelijk hoe (geheel of gedeeltelijk geautomatiseerd) en door wie (federaal of regionaal) de beslissing tot verplichte quarantaine en testing nu juist genomen wordt. Zulks wordt hieronder toegelicht.
23. Op het via de website van de FOD Buitenlandse zaken beschikbare PLF staat o.a. het volgende vermeld:
- "At the end of the questionnaire, a score will be automatically calculated to assess the degree of risk taken during your trip and/or your stay abroad and this score will be used to assess the need to be tested and isolated on your return in Belgium."*
- "Based on your answers, a risk score is automatically calculated. This score makes it possible to assess the degree of risk taken during your trip and/or stay abroad."*
- If you return from a red zone and get a low score: you did not take any risk during your trip and/or your stay abroad, you do not need to go into quarantine, nor get tested for COVID-19.*
  - If not, you come back from a red zone and must be tested and respect a quarantine of 7 days. You will receive a code (a combination of 16 digits and letters) allowing to request a COVID-19 test at a sampling location."*
- Zulks lijkt niet onmiddellijk te stroken met het gebruik van dit formulier door de gefedereerde entiteiten zoals beschreven in voormelde definitie van PLF in artikel 1, 2°, van het ontwerp van samenwerkingsakkoord.

24. Na bevraging, verduidelijkt de aanvrager omtrent de beslissing tot verplichte quarantaine en testing het volgende:

*"De regels om op basis van de gegevens van het PLF te beslissen of iemand moet getest worden en in quarantaine moet gaan, worden op federaal niveau beslist en zijn gepubliceerd op <https://www.info-coronavirus.be/nl/reizen/> : "Op basis van je antwoorden en de kleurcode van het land van waaruit je vertrekt, berekent het formulier of je beschouwd wordt als een hoog risicocontact." De beslissing of de betrokkene een quarantaineperiode dient te respecteren en zich al of niet dient te laten testen wordt genomen op basis van deze analyse door een gezondheidsinspecteur.*

*Iemand die een online PLF heeft ingediend krijgt een SMS.*

*Iemand die een papieren PLF heeft ingediend wordt opgebeld door een medewerker. Dezelfde regels worden gebruikt."*

25. Bijkomende verduidelijking vanwege de aanvrager recapituleert als volgt:

*"-> Reiziger vult PLF in, binnen de 48 uur voor aankomst in België*

*-> De elektronische PLF en (na verwerking door Saniport) de papieren PLF komen terecht in de PLF gegevensbank bij Saniport*

*-> Gezondheidsinspecteur, ondersteund door het systeem en op basis van de gegevens op de PLF, maakt een beslissing of testing, quarantaine of beide noodzakelijk zijn (volgens de huidige regels is dit beide). Is er een verplichte test, dan wordt automatisch een CTPC aangemaakt.*

*-> Betrokkene wordt via SMS op de hoogte gebracht van verplichte testing en/of quarantaine."*

26. De Autoriteit is van oordeel dat dit beslissingsproces -onder verwijzing naar de terzake geldende regelgeving- op een transparante en alleszins eenduidige wijze moet worden beschreven in het ontwerp van samenwerkingsakkoord en op het door reizigers in te vullen PLF.

Zij herinnert de aanvrager, in voorkomend geval, voorts aan artikel 22 AVG betreffende de geautomatiseerde individuele besluitvorming.

Wat de definitie van CTPC betreft:

27. Na bevraging terzake bij de aanvrager, licht deze verder toe:

*"De CTPC is een willekeurige, betekenisloze code die geen enkel persoonsgegevens inhoudt. De CTPC wordt gegenereerd door een computertoepassing en overgemaakt aan de betrokkene in alle gevallen waarin deze een staalfafname moet kunnen ondergaan met het oog op het uitvoeren van een COVID-19 test. De generatie van een CTPC kan zich voordoen in tal van verschillende situaties: door een arts (huisarts, bedrijfsarts, arts van een collectiviteit, ...), doordat de persoon als een hoogrisicocontact wordt opgespoord door het contactcenter of door de app Coronalert, door het feit dat een persoon op basis van het PLF blijkt aan te komen uit een risicogebied, ... De CTPC is dus een elektronisch bewijs om (eenmaal) een staalfafname en bijhorende COVID-19 test te ondergaan. Omdat een CTPC maar*



*éénmaal mag worden gebruikt door de persoon waaraan ze is toegewezen tijdens de geldigheidsperiode, wordt tussen het moment van de toekenning van de CTPC en het moment van gebruik van de CTPC de betrokken informatie bijgehouden in een technische gegevensbank.”*

28. De Autoriteit is van oordeel dat de definitie bijkomend zou moeten verwijzen naar het feit dat en de wijze waarop deze CTPC in voormelde 'technische gegevensbank' wordt verwerkt en welke regelgeving dit omkadert. Immers, kruising van PLF informatie met deze 'technische gegevensbank' (inzonderheid de 'status' van deze code, zijnde geactiveerd of niet) zal bijdragen tot de selectie van in het kader van onderhavig samenwerkingsakkoord naar de ANG door te sturen persoonsgegevens met het oog op de handhaving van verplichte testing (> enkel gegevens van personen gelinkt aan een 'niet geactiveerde CTPC' zullen worden doorgestuurd).

Wat de definitie van PLF-gegevensdatabank betreft:

29. Hoewel de definitie vermeldt dat enkel de PLF-gegevens -conform hun definitie in artikel 1, 4° van het ontwerp van samenwerkingsakkoord betreffen deze slechts een selectie uit het PLF- in deze gegevensdatabank zullen worden opgenomen, leert de inhoud van artikel 7 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord en de terzake van de aanvrager ontvangen bijkomende toelichting, dat het echter de bedoeling is alle gegevens uit het PLF in deze gegevensdatabank op te nemen. De inhoud van de definitie moet dan ook in die zin worden aangepast.
30. Behoudens bovenstaande definities, is de Autoriteit van oordeel dat een goed begrip van het ontwerp van samenwerkingsakkoord bovendien de definiering van een aantal andere daarin gebruikte termen vereist. Zo zouden sommige bestemmingen van de PLF-gegevens -met het oog op opvolging en handhaving van verplichte quarantaine- duidelijker moeten worden opgesomd en beschreven, inzonderheid de 'gefedereerde entiteiten' en de 'lokale overheden' en dit telkens onder verwijzing naar de relevante toepasselijke regelgeving inzake hun respectievelijke taken en bevoegdheden. Aangezien het ontwerp van samenwerkingsakkoord voorziet dat voormelde gegevensoverdracht kan gebeuren, niet alleen 'overeenkomstig de regelgeving van de gefedereerde entiteiten' (inclusief de daarin reeds voorziene overdracht naar welbepaalde - weliswaar niet voor elke regio dezelfde- lokale overheden) maar ook in geval van louter 'vermoeden dat de quarantaine niet wordt nageleefd', adviseert de Autoriteit om naast een verwijzing naar de toepasselijke regelgeving van de gefedereerde entiteiten<sup>12</sup> tevens te voorzien in een exhaustieve opsomming van alle betrokken gefedereerde entiteiten en lokale overheden onder verwijzing naar de alle terzake relevante regelgeving; enkel aan de hand van een dergelijke exhaustief overzicht kan tegemoet worden gekomen aan het vereiste van voorzienbaarheid in hoofde van de betrokkenen.

---

<sup>12</sup> Zie ook randnummer 4, zoals momenteel gedeeltelijk opgenomen in de Memorie van Toelichting en na bevraging terzake verder aangevuld door de aanvrager

- **Artikel 2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord:**

*"Dit samenwerkingsakkoord strekt ertoe:*

- *de nodige gegevens te kunnen bezorgen aan de gefedereerde entiteiten en aan de lokale overheden en politiediensten teneinde de verplichte quarantaine te kunnen opvolgen voor reizigers komende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine verplicht is bij aankomst in België conform de regelgeving van de gefedereerde entiteiten;*
- *de nodige gegevens te integreren in de Algemene Nationale Gegevensbank teneinde de politiediensten toe te laten de verplichte testing te handhaven voor reizigers komende van buitenlandse zone bij wie een testing verplicht is bij aankomst in België conform de regelgeving van de gefedereerde entiteiten en bij wie blijkt dat, binnen de opgelegde termijn, de CTPC niet is geactiveerd voor een staalafname met het oog op de uitvoering van een COVID-19 test."*

31. In navolging van artikel 5.1.b) AVG moeten persoonsgegevens worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen ze niet verder worden verwerkt op een met die doeleinden onverenigbare wijze ('doelbinding').
32. Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord bepaalt uitdrukkelijk dat de verwerking/overdracht van PLF-gegevens de opvolging en handhaving<sup>13</sup> moet toelaten van (respectievelijk) de -ingevolge regelgeving van gefedereerde entiteiten- verplichte quarantaine en verplichte testing van reizigers komende van buitenlandse zones.<sup>14</sup>
33. Zoals hiervoor reeds aangehaald, worden in het ontwerp van samenwerkingsakkoord voor de verwezenlijking van voormelde doeleinden 2 scenario's van gegevensverwerking/-deling uitgewerkt:
- het eerste scenario betreft de opvolging en handhaving van de verplichte quarantaine: een selectie PLF-gegevens worden doorgestuurd naar de gefedereerde entiteiten en zijn kunnen (bij vermoeden van) niet-naleving van de quarantaine) deze gegevens verder doorsturen naar lokale overheden en/of de politiediensten, zulks hetzij conform de regelgeving van de gefedereerde entiteiten, hetzij ingeval van vermoeden van niet naleving van de quarantaine;
  - het tweede scenario betreft de opvolging en handhaving van de verplichte testing: een selectie van PLF-gegevens worden dagelijks (automatisch) geïntegreerd in de ANG voor die reizigers waarvan de hen voor de testafname toegekende code (CTPC) niet tijdig ingevolge effectieve staalafname werd geactiveerd.

---

<sup>13</sup> De Memorie van Toelichting (p. 7) voegt daaraan toe dat het inzetten op handhaving tot en betere naleving moet leiden van verplichte quarantaine en testing

<sup>14</sup> De Autoriteit neemt akte van het feit dat de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van samenwerkingsakkoord (op p. 4) uitdrukkelijk stipuleert dat de te verwerken gegevens enkel kunnen worden gebruikt voor de opvolging en de handhaving van de verplichte quarantaine of testing

34. De keuze voor 2 onderscheiden scenario's wordt door de aanvrager verklaard door het feit dat de naleving van de verplichte testing eenvoudiger (en zelfs op geautomatiseerde wijze) kan worden gecontroleerd terwijl controle op de naleving van de quarantaine contactname met de betrokkene (met oog op verificatie) vereist; de aanvrager licht zulks toe als volgt:

*"Om de naleving van de quarantaine te handhaven, wordt ervoor geadviseerd om de noodzakelijk PLF-gegevens over te maken aan de gefedereerde autoriteiten en lokale overheden, teneinde hen toe te laten als 'filter'<sup>15</sup> op te treden. Zij kunnen dan op hun beurt de gegevens overmaken m.b.t. de personen waarvan een sterk vermoeden bestaat dat de quarantaineregels niet worden nageleefd, of van personen die weigeren deze regels te respecteren.*

*In het kader van de naleving van de testing wordt er (bovendien) voor gezorgd dat geen gegevens worden meegedeeld met betrekking tot personen waarvoor uit de bestaande informatiesystemen kan worden afgeleid dat ze reeds een staalafname hebben laten verrichten op basis van de hen meegedeelde CTPC. Deze personen hebben immers voldaan aan de verplichting tot testing. Door deze werkwijze te hanteren, wordt de handhaving maximaal beperkt tot de personen waarvoor dit relevant is. Het handhaven van een verplichte testing is (tevens) eenvoudiger te controleren handeling waardoor in overleg met de gefedereerde autoriteiten er beslist werd dat de handhaving rechtstreeks kan gebeuren door de politiediensten."*

Dit 'eenvoudiger te controleren' wordt evenwel vervolgens in een bijkomende toelichting door de aanvrager genuanceerd als volgt:

*"Indien op basis van de evaluatie van een PLF een test verplicht is, dan wordt er of automatisch een CTPC gegenereerd (SMS) of wordt de betrokkene opgebeld en krijgt alsnog een CTPC. Indien blijkt dat deze niet is gebruikt, dan is er een sterk vermoeden dat de persoon zich niet heeft laten testen. Het kan natuurlijk altijd dat de betrokkene een test heeft ondergaan op basis van een nieuwe CTPC<sup>16</sup> niet gelinkt aan de PLF, daarom gaat het om een sterk vermoeden en geen zekerheid."*

35. De redenering achter de keuze voor voormelde onderscheiden scenario's houdt dus niet volledig stand.

36. De Autoriteit stelt voorts vast dat de integratie in de ANG van persoonsgegevens van reizigers waarvan wordt vermoed dat ze de verplichte testing niet hebben nageleefd, gebeurt ingevolge een (geheel of gedeeltelijk) geautomatiseerde beslissing waarvan het beslissingsproces onduidelijk is, vooreerst wat betreft het opleggen van de verplichte testing (cf. supra onder randnr. 26) en vervolgens wat betreft de selectie van de al dan niet geactiveerde CTPC's vanuit een niet nader gepreciseerde 'technische gegevensbank' (cf. supra onder randnr. 28).

---

<sup>15</sup> Zij kunnen dan desgevallend de betreffende personen contacteren om te verifiëren of zij de quarantaine naleven en of alles goed met hen gaat (zie Memorie van Toelichting p. 8)

<sup>16</sup> Dit is bv. het geval wanneer een reiziger na thuiskomst zijn huisarts consulteert en ook deze hem een test voorschrijft en daartoe een CTPC genereert. Wanneer deze reiziger op basis van de door de huisarts gegenereerde CTPC een staal laat afnemen, blijft de ingevolge het PLF gegenereerde CTPC ongebruikt (niet-geactiveerd) en ontstaat een onterecht vermoeden de reiziger niet voldeed aan zijn verplichte testing

Deze onduidelijkheid omtrent het beslissingsproces geldt ook voor het opleggen van een verplichte quarantaine (cf. supra onder randnr. 26).

37. Behoudens verduidelijking terzake, is de Autoriteit van oordeel dat voormelde verwerkingen van persoonsgegevens -voor zover niet uitdrukkelijk gestoeld op de regelgeving van de gefedereerde entiteiten<sup>17</sup>- niet kan worden beschouwd als rechtmatig, behoorlijk en transparant in de zin van artikel 5.1.a) van de AVG, inzonderheid wat de integratie in de ANG<sup>18</sup> betreft.

- **Artikel 3 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord:**

*"§1. Teneinde de verplichte quarantaine zoals bepaald in artikel 2 te kunnen opvolgen, worden PLF-gegevens van reizigers die bij aankomst in België komende van een buitenlandse zone verplicht in quarantaine moeten gaan dagelijks bezorgd aan de gefedereerde entiteiten.*

*§2. De PLF-gegevens van deze personen kunnen door de gefedereerde entiteiten worden doorgestuurd naar de lokale overheden, ofwel overeenkomstig de regelgeving van de gefedereerde entiteiten ofwel indien de gefedereerde entiteiten vermoeden dat de quarantaine niet wordt nageleefd. De overdracht van de PLF-gegevens van de gefedereerde entiteiten of van de lokale overheden naar de politiediensten is mogelijk ofwel overeenkomstig de regelgeving van de gefedereerde entiteiten, ofwel indien de gefedereerde entiteiten of de lokale overheden vermoeden dat de quarantaine niet wordt nageleefd.*

- **Artikel 4 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord:**

*"Met het oog op het handhaven van de verplichte testing zoals bepaald in artikel 2, worden de PLF-gegevens van reizigers die bij terugkeer uit een buitenlandse zone verplicht een test moeten ondergaan en bij wie blijkt dat, binnen de opgelegde termijn, de CTPC nog niet is geactiveerd voor een staalafname met het oog op de uitvoering van een COVID-19 test, dagelijks geïntegreerd in de Algemene Nationale Gegevensbank."*

38. In navolging van artikel 5, 1.c) AVG moeten persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de beoogde doeleinden (minimale gegevensverwerking).

39. Artikelen 3 en 4 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord bepalen welke persoonsgegevens met betrekking tot welke betrokkenen voor de doeleinden vermeld in artikel 2 van het ontwerp van

---

<sup>17</sup> Zie ook randnr. 30

<sup>18</sup> Het zal voor dit aspect ook aan het Controleorgaan op de politiebureaus -hetwelk in het kader van onderhavig dossier eveneens werd bevestigd- toekomen om de conformiteit van deze werkwijze te beoordelen, enerzijds, in het licht van artikel 44/1 e v van de wet van 5 augustus 1992 op het politiebureau, inzonderheid artikel 44/5, 7° inzake in de ANG te registreren gegevens "de gegevens betreffende personen die het voorwerp uitmaken van een bestuurlijke maatregel genomen door een bevoegde bestuurlijke overheid en dewelke de politiebureaus krachtens de wet, het decreet of de ordonnantie gelast zijn deze op te volgen" en anderzijds, in het licht van Titel 2 van de WVG

samenwerkingsakkoord (respectievelijk voor de opvolging en handhaving van de verplichte quarantaine (artikel 3) en testing (artikel 4)) zullen worden verwerkt door welke bestemmingen/ontvangers.

40. Voor de verplichte quarantaine bepaalt artikel 3 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord dat de "PLF-gegevens"(zoals gedefinieerd in artikel 1, 4°) van "reizigers die bij aankomst in België komende van een buitenlandse zone verplicht in quarantaine moeten" dagelijks zullen worden doorgestuurd aan de gefedereerde entiteiten.
41. Voor verplichte testing bepaalt artikel 4 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord dat de "PLF-gegevens"(zoals gedefinieerd in artikel 1.4°) van "reizigers die bij terugkeer uit een buitenlandse zone verplicht een test moeten ondergaan en bij wie blijkt dat, binnen de opgelegde termijn<sup>19</sup>, de CTPC nog niet is geactiveerd voor een staalafname met het oog op de uitvoering van een COVID-19 test" dagelijks worden geïntegreerd in de ANG.
42. Afgezien van de actuele onduidelijkheid omtrent het beslissingsproces (zie randnr. 26, 28 en 36), komen de in artikel 1, 4° gedefinieerde PLF-gegevens, inzonderheid: "voornaam, achternaam, geboortedatum, telefoonnummer, verblijfsadres gedurende periode van quarantaine en datum van aankomst in België" op zich toereikend en terzake dienend voor en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.<sup>20</sup>
43. De Autoriteit herhaalt dus dat inzake het beslissingsproces minstens verduidelijking nodig is omtrent:
- wat betreft de verplichte quarantaine: het beslissingsproces dat leidt tot het al dan niet opleggen van de verplichte quarantaine (zie randnr. 36) evenals de vaststelling van het 'vermoeden dat de quarantaine niet wordt nageleefd' welke een overdracht van de PLF-gegevens door de gefedereerde entiteiten naar de lokale besturen en politiediensten kan rechtvaardigen en dit buiten een dergelijke mededeling overeenkomstig de regelgeving van de gefedereerde entiteiten om;
  - wat betreft de verplichte testing: het beslissingsproces dat leidt tot het al dan niet opleggen van de verplichte testing en vervolgens wat betreft de selectie van de al dan niet geactiveerde CTPC's vanuit een niet nader gepreciseerde 'technische gegevensbank' (zie randnr. 36).

---

<sup>19</sup> Op p. 5 en 6 van de Memorie van Toelichting wordt verduidelijkt "Met tijdig wordt in dit verband bedoeld de dag volgend op de dag die is aangemerkt (desgevallend in de regelgeving van de gefedereerde entiteiten) als de dag waarop moet worden getest "

<sup>20</sup> De Memorie van Toelichting preciseert terzake op p. 5: "Uit het PLF worden de volgende gegevens gedeeld: de naam en de voornaam van de reiziger die in quarantaine moet gaan of een test moet laten afnemen, de geboortedatum, het verblijfsadres, de datum van aankomst in België en het telefoonnummer van de reiziger. Deze gegevens zijn nodig om de betrokkene te kunnen identificeren, te bereiken en te weten waar de betrokkene in quarantaine wenst te verblijven. De gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of de politiediensten hebben deze informatie nodig om de naleving van de quarantaine of testing te kunnen handhaven bij de juiste personen. Alle overige gegevens uit het PLF hebben de gefedereerde entiteiten, lokale overheden of politiediensten niet nodig en worden bijgevolg niet gedeeld in het kader van dit samenwerkingsakkoord "

44. De Autoriteit is voorts van oordeel dat het scenario van handhaving van verplichte testing (waarvan de bepaling van voorwaarden voor oplegging en opvolging in principe als onderdeel van de preventieve gezondheidszorg regionaal worden voorzien), waarbij op geautomatiseerde wijze gegevens worden geïntegreerd in de ANG (een nationale gegevensbank) mogelijks als overmatig kan worden gekwalificeerd. Dit stemt des te meer daar de rechtvaardiging van dergelijk afzonderlijk scenario voor handhaving van verplichte testing (t.o.v. verplichte quarantaine) niet volledig stand houdt (zie randnr. 35) en opvolging en handhaving op lokaal/regionaal niveau via/met tussenkomst van de bevoegde gefedereerde entiteiten gepaster voorkomt.

45. Wat de bestemmingen/ontvangers van PLF-gegevens met het oog op opvolging van de verplichte quarantaine betreft, vermeldt het ontwerp van samenwerkingsakkoord: de gefedereerde instellingen, evenals (in tweede orde) lokale overheden en politiediensten.

De Autoriteit herhaalt dat de vereisten van legaliteit en voorzienbaarheid (zie randnrs 12 en 30) nopen tot een duidelijkere opsomming en definiering van deze 'gefedereerde entiteiten' en 'lokale overheden'. Aangezien het ontwerp van samenwerkingsakkoord voorziet dat voormelde gegevensoverdracht kan gebeuren, niet alleen 'overeenkomstig de regelgeving van de gefedereerde entiteiten' (inclusief de daarin reeds voorziene overdracht naar welbepaalde - weliswaar niet voor elke regio dezelfde- lokale overheden) maar ook in geval van louter 'vermoeden dat de quarantaine niet wordt nageleefd', adviseert de Autoriteit om naast een verwijzing naar de concrete regionale regelgeving tevens te voorzien in een exhaustieve opsomming van alle betrokken gefedereerde entiteiten en lokale overheden.

46. Zulks moet de betrokkenen ook toelaten een duidelijker zicht te krijgen op gebeurlijke opeenvolgende verwerkingsverantwoordelijken van hen betreffende persoonsgegevens in het kader van opvolging en handhaving van verplichte quarantaine en testing, bij wie ze terecht kunnen met het oog op een gebeurlijke uitoefening van de hen ingevolge de AVG toegekende rechten.

- **Artikel 5 van het ontwerp van het samenwerkingsakkoord:**

*"De PLF-gegevens worden bewaard voor de duur van de verplichte quartaine zoals bepaald in de regelgeving van de gefedereerde entiteiten met een maximum van 14 dagen na de datum van aankomst van de reiziger in België. Hierna worden gegevens gewist."*

47. Ingevolge artikel 5, 1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de beoogde doeleinden.

48. In de artikelsgewijze bespreking wordt in de Memorie van Toelichting (p. 9 en 10) artikel 5 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord verduidelijkt als volgt:

*"Artikel 5 bepaalt de bewaringstermijn van de gedeelde gegevens met de gefedereerde entiteiten en de lokale overheden en van de geïntegreerde gegevens in de Algemene Nationale Gegevensbank. Deze bedraagt maximum 14 dagen vanaf de aankomst van de reiziger in België.*

*Deze termijn betreft een maximale termijn en zal desgevallend worden ingekort in functie van de duur van de verplichte quarantaine. Deze wordt bepaald in de regelgeving van de gefedereerde entiteiten en is onder meer afhankelijk van de evolutie van eventuele varianten van het virus."*

49. De Autoriteit neemt akte van de in artikel 5 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord bepaalde maximale bewaartermijn.

50. De Autoriteit adviseert om ook voor de PLF-gegevens waarvan met het oog op handhaving van de verplichte testing wordt voorzien in integratie in de ANG, te bepalen dat de maximale bewaartermijn van 14 dagen zal worden ingekort en dat de gegevens alleszins onmiddellijk zullen worden gewist van zodra de betrokkene de verplichte COVID-19 test effectief onderging (en zulks naar analogie met de mogelijkheid van inkorting van de maximale bewaartermijn die in de Memorie van Toelichting wordt voorzien in het kader van de opvolging van de verplichte quarantaine).

- **Artikel 6 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord:**

*"Van zodra de gegevens geïntegreerd zijn in de Algemene Nationale Gegevensbank zijn de regels van toepassing zoals vermeld in de wet op het politieambt, behalve indien anders vermeld in het samenwerkingsakkoord."<sup>21</sup>*

51. De Autoriteit neemt hiervan akte. Ze gaat ervan uit dat het het Controleorgaan op de politionele informatie -hetwelk in het kader van onderhavig dossier eveneens werd bevestigd- de conformiteit hiervan zal toetsen in het licht van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, inzonderheid artikel 44/1 e.v., en in het licht van Titel 2 van de WVG.

- **Artikel 7 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord:**

*"De gegevens die dienen te worden meegedeeld via het PLF opgelegd door of krachtens een wet, een decreet, een ordonnantie of een samenwerkingsakkoord, worden opgeslagen in een PLF-gegevensbank beheerd door de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Deze gegevens mogen enkel worden gebruikt voor de doeleinden van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, met inbegrip van het opsporen en*

---

<sup>21</sup> De Memorie van Toelichting (p. 10) verwijst hiervoor bij wijze van voorbeeld naar de maximale bewaartermijn die is voorzien voor de in het kader van onderhavig ontwerp van samenwerkingsakkoord in de ANG te integreren persoonsgegevens, welke aanzienlijk korter is dan de 'gebruikelijke' bewaartermijn voor gegevens in de ANG

*onderzoeken van clusters en collectiviteiten op eenzelfde adres. De gegevens in de PLF-gegevensbank worden vernietigd 28 kalenderdagen na de datum van aankomst van de betrokkene op het Belgisch grondgebied."*

52. Dit artikel strekt tot oprichting van een databank waarin alle met het PLF ingezamelde (persoons)gegevens zullen worden gecentraliseerd.

53. Zoals hiervoor reeds aangehaald, vereist -ingevolge een samenlezing van artikel 6.3 van de AVG met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM- elke met een overheidsinmenging gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens (inzonderheid wanneer deze een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigt, wat bij de oprichting van voormelde centrale databank het geval is) een duidelijke wettelijke omkadering waarin de essentiële elementen van deze gegevensverwerking worden beschreven, meer bepaald:

- de welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke;
- de (categorien van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
- de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
- de categorieën van ontvangers van de persoonsgegevens (evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarvoor ze de gegevens ontvangen);
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens.

54. Artikel 7 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord vermeldt als doeleinde voor de verwerking van de in de PLF-gegevensdatabank opgeslagen (persoons)gegevens: *"de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, met inbegrip van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten op eenzelfde adres"*.<sup>22</sup>

55. De Autoriteit stelt vooreerst vast dat 'de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19' dermate ruim en allesomvattend geformuleerd is, dat het moeilijk kan worden beschouwd als een 'welbepaald doeleinde', zoals vereist ingevolge artikel 5.1.b) AVG.

---

<sup>22</sup> De Memorie van Toelichting (p. 10) voegt daar nog aan toe: *"Meer bepaald kunnen ze in dat kader worden verwerkt voor het vastleggen en meedelen aan de betrokkene van de exacte quarantaineduur, voor het uitnodigen van de betrokken personen voor het ondergaan van één of meerdere testen, of voor het contacteren van de betrokken personen in het kader van de contactopsporing en -opvolging"*



Ze stelt, langs de andere kant, ook vast dat bij de voorbeelden/indicaties (in artikel 7 zelf, evenals in de Memorie van Toelichting) van wat onder dit ruime doeleinde zou kunnen worden begrepen echter geen sprake is van opvolging en handhaving van verplichte quarantaine en testing; terwijl het ontwerp van samenwerkingsakkoord net dit als opzet heeft.

56. De Autoriteit dringt erop aan dat het doeleinde duidelijker wordt gepreciseerd en afgebakend en dit in de tekst van het ontwerp van samenwerkingsakkoord zelf.

57. Wat de in de PLF-gegevensbank te registeren (categorieren van) persoonsgegevens en de (categorieren van) betrokkenen betreft vermeldt artikel 7 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord: *"de gegevens die dienen te worden meegedeeld via het PLF opgelegd door of krachtens een wet, een decreet, een ordonnantie of een samenwerkingsakkoord"*.

58. Reeds bij de bespreking van de in artikel 1 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord opgenomen definities, merkte de Autoriteit het gebrek op aan een exhaustieve opsomming in wetgeving van de persoonsgegevens die met het PLF worden ingezameld. Enkel via de website van de FOD Buitenlandse Zaken, waarop het formulier beschikbaar is (maar waar het ook te allen tijde vatbaar is voor wijziging) krijgt men zicht op de concrete inhoud van het PLF.

De bewoordingen terzake in artikel 7 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord zijn dus nietszeggend aangezien tot op heden geen enkele wetgeving de (categorieren van) persoonsgegevens formeel beschrijft die met het PLF moeten worden ingezameld. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord moet aan deze lacune verhelpen.

59. Ingevolge een gebrek aan welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doeleinde, enerzijds, en een gebrek aan formeel overzicht van de met het PLF verplicht in te zamelen (persoons)gegevens, is het voor de Autoriteit niet mogelijk artikel 7 te toetsen aan het beginsel van 'minimale gegevensverwerking'. Ingevolge artikel 5.1.c) moeten persoonsgegevens toereikend zijn, terzake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

60. Artikel 7, in fine, van het ontwerp van samenwerkingsakkoord stipuleert dat de gegevens in de PLF-gegevensbank zullen worden vernietigd *"28 kalenderdagen na de datum van aankomst van de betrokkene op het Belgisch grondgebied"*.

De Autoriteit neemt akte van deze maximale bewaartermijn, maar formuleert voorlopig enig voorbehoud omtrent het al dan niet aanvaardbaar karakter ervan ingevolge een gebrek aan welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doeleinde dat deze termijn moet dienen.

61. Artikel 7 van het ontwerp stelt dat de PLF-gegevensbank zal worden beheerd door de FOD Volksgezondheid. De Memorie van Toelichting (p. 10) vult aan dat het binnen de FOD Volksgezondheid

meer specifiek de dienst 'Saniport' (de sanitaire politie voor het internationale verkeer) zal zijn die het beheer zal waarnemen.

62. De Autoriteit adviseert om in het ontwerp van samenwerkingsakkoord zelf 'Saniport als dienst van de FOD Volksgezondheid' uitdrukkelijk 'als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG' voor deze gegevensbank te vermelden en dit conform artikel 4.7) AVG.<sup>23</sup>
63. Artikel 7 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord, dat de oprichting van de PLF-gegevensdatabank moet omkaderen, maakt echter geen exhaustieve opgave van de categorieën van ontvangers/bestemmingen van de hierin opgeslagen persoonsgegevens en evenmin van de omstandigheden waarin en de redenen waarvoor ze de gegevens ontvangen.
64. Niettemin is het opzet van het ontwerp van samenwerkingsakkoord de gegevensdeling/-overdracht van PLF-gegevens vanuit deze PLF-gegevensbank naar (weliswaar niet nader gepreciseerde) gefedereerde entiteiten, lokale overheden en politiediensten te omkaderen.  
De Memorie van Toelichting (p. 11) maakt daarenboven melding van het feit dat *"de concrete organisatie van de verwerking van deze persoonsgegevens vormt het voorwerp van een overeenkomst tussen de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid en de gezondheidsinspectiediensten van de deelgebieden"*. Er is voorts in de Memorie van Toelichting sprake van *"De modaliteiten van de mededeling van de betrokken gegevens aan Sciensano in het kader van het Samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 ( ) wordt bovendien geregeld door een beraadslaging van het Informatieveiligheidscomité."*<sup>24</sup>  
De Autoriteit wijst er weliswaar op dat een beraadslaging van het IVC -in navolging van het legaliteitsprincipe (zie randnrs. 11 en 12)- een degelijke wettelijke omkadering van de essentiële elementen van een gegevensverwerking niet kan vervangen. Dergelijke beraadslaging kan gebeurlijk wel bepaalde uitvoeringsmodaliteiten, inzonderheid op het vlak van informatiebeveiliging, uitwerken.
65. Hoewel het dus ontegensprekelijk de bedoeling is om de gegevens uit de PLF-gegevensbank ter beschikking te stellen of mede te delen aan een heel aantal derde bestemmingen (kennelijk niet gelimiteerd tot deze die moeten instaan voor opvolging en handhaving van verplichte quarantaine en testin), maakt artikel 7 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord hiervan geen exhaustieve opgave. Ook aan deze lacune moet worden verholpen.

<sup>23</sup> Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen

<sup>24</sup> Met betrekking tot deze elementen bezorgde de aanvrager geen relevante toelichting en verduidelijking na bevraging terzake. De Autoriteit stelt ook vast dat het Samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 en de daarin omkaderde Gegevensbanken nergens verwijzen naar PLF informatie. Dit Samenwerkingsakkoord stipuleert daarentegen wel uitdrukkelijk in artikel 3, §4: *"De krachtens dit samenwerkingsakkoord verzamelde gegevens mogen niet worden gebruikt voor andere dan de in dit artikel bepaalde doelstellingen, in het bijzonder maar niet uitsluitend politionele, commerciële, fiscale, strafrechtelijke of aan staatsveiligheid verbonden doelstellingen"*

**OM DEZE REDENEN,  
De Autoriteit,**

**Wijst de aanvrager op volgende aandachtspunten met betrekking tot het normatief kader:**

- belang van het doorvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling betreffende de met de opvolging en handhaving van zowel de verplichte quarantaine als de verplichte testing gepaarde gaande gegevensverwerkingen (zie randnr. 15);
- toepasselijkheid van artikel 22 AVG op geautomatiseerde individuele besluitvorming (zie randnr. 26);
- de gebeurlijk voorafgaandelijk te bekomen beraadslagingen en machtigingen voor de in het kader van onderhavig ontwerp van samenwerkingsakkoord beschreven gegevensoverdrachten;<sup>25</sup>

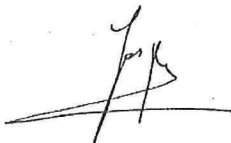
**Dringt aan op volgende aanpassingen in het ontwerp van samenwerkingsakkoord:**

- aanvulling en verduidelijking van de definitie van 'PLF', inzonderheid wat de doelgroep van reizigers betreft, wat de erin geregistreerde (persoons)gegevens betreft evenals wat het beslissingsproces (tot verplichte quarantaine en testing) betreft (zie randnrs. 18-26);
- aanvulling van de definitie van 'CTPC', inzonderheid het feit en de wijze waarop deze CTPC in de niet nader beschreven 'technische gegevensbank' wordt verwerkt, onder verwijzing naar de regelgeving die dit omkadert (zie randnr. 28);
- verbetering van de definitie van 'PLF-gegevensdatabank', inzonderheid wat betreft de verwijzing naar de erin op nemen (persoons)gegevens (zie randnr. 29);
- invoegen van bijkomende definities ter verduidelijking van de betrokken 'gefedereerde entiteiten' en 'lokale overheden' (zie randnrs. 30 en 45);
- voorzien in een transparante en eenduidige beschrijving van het beslissingsproces tot oplegging van verplichte quarantaine en testing, zowel in het ontwerp van samenwerkingsakkoord als in het PLF (zie randnrs. 22-26, 36 en 43);

---

<sup>25</sup> Dienaangaande kan worden verwezen naar o.a. artikel 35/1 van de wet van 15 augustus 2012 houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator en artikel 20 WVG, artikel 8 van het Vlaams decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer en artikel 12 van de Ordonnantie van 8 mei 2014 betreffende de oprichting en organisatie van een gewestelijke dienstenintegrator

- voorzien in een duidelijke beschrijving van de wijze waarop geactiveerde 'CTPC' worden gekruist met PLF-gegevens teneinde de in de ANG op te nemen persoonsgegevens af te bakenen (zie randnr. 28 en 36);
- voorzien in een precisering van het 'vermoeden' dat een gegevensoverdracht van PLF-gegevens door gefedereerde entiteiten naar lokale besturen en politiediensten kan rechtvaardigen bovenop de overeenkomstig de regelgeving van de gefedereerde entiteiten reeds voorziene gegevensoverdracht (randnr. 43);
- invoeging van de gebeurlijke inkorting van de maximale bewaringstermijn van 14 dagen voor in de ANG te integreren persoonsgegevens (zie randnr. 50);
- duidelijke afbakening van het met de oprichting van de PLF-gegevensdatabank beoogde doeleinden (zie randnr. 56);
- oplistijng van de (categorieën van) persoonsgegevens die in de PLF-gegevensdatabank zullen worden opgenomen (zie randnr. 58)
- uitdrukkelijk vermelding in het ontwerp van samenwerkingsakkoord van 'Saniport, dienst van de FOD Volksgezondheid' als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG voor de PLF-gegevensdatabank (zie randnr. 62);
- exhaustieve opgave van de (categorieën van) ontvangers/bestemmingen van gegevens uit de PLF-gegevensdatabank (zie randnr. 63-65);



Alexandra Jaspar  
Directeur van het Kenniscentrum





**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van  
persoonsgegevens**

**Advies wetgeving VTC nr. 2021/25 van maart 2021**

(zie datum ondertekening)

betreffende

tekst van	voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van (DATUM) tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende
titel	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 reizigers afkomstig uitkomende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België.
roepnaam	(decreet SWA handhaving vaccinatie)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 5 maart 2021

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 bij hoogdringendheid van 8 maart 2021 van de heer Beke, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding;

Gelet op de schriftelijke procedure;

Brengt het volgend advies uit:

## I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Volksgezondheid (hierna "de aanvrager") verzocht bij mail van 8 maart 2021 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van (DATUM) tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de gegevensoverdracht van noodzakelijke gegevens naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van reizigers afkomstig uitkomende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België (hierna "het Ontwerp").
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. Voor de algemene context verwijst de VTC naar haar vorige adviezen<sup>1</sup> in het kader van decreten en besluiten naar aanleiding van de COVID-19-pandemie.
4. De toelichting bij het Ontwerp stelt dat uit de moleculaire surveillance van SARS-COV-2, waarover in het wekelijks epidemiologisch rapport van Sciensano wordt gerapporteerd, blijkt dat varianten vaak België binnenkomen via reizigers uit het buitenland. Deze varianten zijn vaak besmettelijker dan de varianten die al aanwezig zijn in België.

---

<sup>1</sup> VTC/A/W/2021/13: Advies wetgeving Vlaamse Toezichtcommissie nr. 2021/13 van 17 februari 2021 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van (DATUM) tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot vaccinaties tegen COVID-19.  
<https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC A W 2021 13 advies.pdf>

VTC/A/W/2021/08: Advies wetgeving Vlaamse Toezichtcommissie nr. 2021/08 van 6 januari 2021 over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van artikel 34/1, tweede lid, en artikel 47/1 van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid en tot wijziging van diverse bepalingen in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juni 2020 tot uitvoering van het decreet van 29 mei 2020 tot organisatie van de meldingsplicht en het contactonderzoek in het kader van COVID-19  
<https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC A W 2021 08 advies.pdf>

VTC/A/W/2020/49: Advies wetgeving Vlaamse Toezichtcommissie nr. 2020/49 van 17 november 2020 over het voorstel van decreet van het Vlaams Parlement tot wijziging van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid en van het decreet van 29 mei 2020 tot organisatie van de meldingsplicht en het contactonderzoek in het kader van COVID-19.  
<https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC A W 2020 49 advies.pdf>

VTC/A/W/2020/23: Advies wetgeving Vlaamse Toezichtcommissie nr. 2020/23 van 16 juli 2020 over het voorstel van decreet van het Vlaams Parlement houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van ... tussen de Federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde regionale overheden of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano.  
<https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC A W 2020 23 advies.pdf>

VTC/A/W/2021/17: Advies wetgeving Vlaamse Toezichtcommissie nr. 2020/17 van 6 augustus 2020 over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 29 mei 2020 tot organisatie van contactonderzoek in het kader van COVID-19.  
<https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC A W 2020 17 advies.pdf>

VTC/A/W/2020/13: Advies wetgeving van de Vlaamse Toezichtcommissie nr. 2020/13 van 18 mei 2020 over het voorstel van decreet tot organisatie van contactonderzoek in het kader van COVID-19.  
<https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC A W 2020 13 advies.pdf>

Door **verplichte quarantaine of testing op te leggen bij aankomst in België en deze streng te handhaven** wordt beoogd de verspreiding te vertragen in afwachting van een vaccinatie van de bevolking

- 5 Overeenkomstig artikel 21 van het ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken<sup>2</sup>, zijn de reizigers vanuit het buitenland naar België verplicht een Passenger Locator Form (PLF) in te vullen
- 6 In toepassing van artikel 47/1 van het Vlaams Decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, van hoofdstuk III van het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid van 29 september 2011, artikel 13 en 13/1 van de Brusselse Ordonnantie van 19 juli 2007 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid en artikel 10.3 van het Decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 1 juni 2004 betreffende de gezondheidspromotie moeten de personen die terugkeren uit een zogenaamde rode zone zich onderwerpen aan een zelfquarantaine en een test
- 7 Om die maatregelen beter te kunnen handhaven, is een gegevensdeling met de gefedereerde autoriteiten, de lokale overheid en de politiediensten noodzakelijk
- 8 Het instemmingsdecreet van het samenwerkingsakkoord hiervoor wordt nu dus voorgelegd voor advies

## II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

### 1. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

- 9 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 (zie ook onder deel 5) en voor sommige verwerkingen in artikel 10 en eventueel in artikel 9 AVG<sup>3</sup>, en dat de in randnummer 12 opgesomde elementen in de regelgeving opgenomen worden<sup>4</sup>
- 10 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>5</sup>
- 11 De VTC onderlijnt in het bijzonder artikel 6.3 van de AVG dat – 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>6</sup> of punt e)<sup>7</sup> van de AVG omkadert, in principe minstens de volgende essentiële elementen van die verwerkingen zou moeten vermelden
- het doel van de verwerking,

---

<sup>2</sup> <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/bsluit/2020/10/28/2020010455/justel>

<sup>3</sup> Wat ook de mogelijkheid van de verwerkingen ervan beperkt

<sup>4</sup> Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers inroepen

<sup>5</sup> Zie DEGRAVE, E., "L'é-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), Arrest nr. 2/2021 van 14 januari 2021, overw. B.22.1 e.v. Zie ook SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116

<sup>6</sup> "c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust,"

<sup>7</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,"

- 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>8</sup>,
- de betrokkenen,
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt,
- de opslagperioden<sup>9</sup>,
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)<sup>10</sup>

12 De VTC constateert alvast dat uit de tekst van het Ontwerp en de memorie van toelichting, wel kan afgeleid worden

- wat het doeleinde is van de vooropgestelde verwerkingen,
- wie de betrokkenen zijn,
- aan wie de gegevens worden verstrekt,
- welke persoonsgegevens worden verwerkt,
- wat de bewaartermijnen zijn

13 De aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) gebeurt niet, alhoewel dit zeer aangewezen is en de VAG dat aanbeveelt. Dit is bijzonder cruciaal in deze context, ook rekening houdend met de schaal en gevoeligheid van de gegevens, en het gegeven dat betrokkenen moeten weten tot wie zij zich kunnen wenden voor de uitoefening van hun rechten. Er zijn ook nog diverse onduidelijkheden (zie infra). Bijkomende aanvullingen en preciseringen dringen zich dan ook op. Hierbij moet er op gelet worden dat in een eventueel uitvoeringsbesluit (mits delegatie aan de Vlaamse Regering) verdere modaliteiten kunnen worden bepaald, maar dat de essentie over de gegevensdeling in het samenwerkingsakkoord zelf moet worden opgenomen. De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie door de wetgever<sup>11</sup>.)

14 De VTC wijst erop dat er mogelijk ook sprake is van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 10, AVG, aangezien het over de verwerking van persoonsgegevens in het kader van handhaving gaat<sup>12</sup>.

15 Bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van de artikel 10 AVG behoeven strengere beveiligingsmaatregelen. De VTC wijst op de toepasselijkheid van artikel 10, §2, WVG dat aangeven welke bijkomende veiligheidsmaatregelen moeten voorzien worden.

- de categorieën van personen aanwijzen die de persoonsgegevens kunnen raadplegen, 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 toezichhoudende 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.

<sup>8</sup> Zie artikel 5 1 c), AVG

<sup>9</sup> Zie ook artikel 5 1 e), AVG

<sup>10</sup> Als er male 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.

<sup>11</sup> bv. GwH nr. 166/2011, 10 november 2011, overw. B.43.3.e.v.

<sup>12</sup> Het lijkt ook niet uitgesloten dat het om persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 zou gaan als zou blijken dat de gegevens een kwalificatie inhouden van risicopersoon.



16 Andere maatregelen kunnen geformuleerd worden op basis van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling

## 2. Doelbinding

17 Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG)

18 Het Samenwerkingsakkoord is geschreven om gegevensdeling voor handhaving een wettelijke basis te geven

19 Het Samenwerkingsakkoord bevat de doelstellingen van de verwerking, namelijk in artikel 2 (onderlijning VTC)

- de nodige gegevens te kunnen bezorgen aan de gefedereerde entiteiten en aan de lokale overheden en politiediensten teneinde de verplichte quarantaine te kunnen opvolgen voor reizigers komende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine verplicht is bij aankomst in België conform de regelgeving van de gefedereerde entiteiten,

- de nodige gegevens te integreren in de Algemene Nationale Gegevensbank teneinde de politiediensten toe te laten de verplichte testing te handhaven voor reizigers komende van buitenlandse zones bij wie een testing verplicht is bij aankomst in België conform de regelgeving van de gefedereerde entiteiten en bij wie blijkt dat, binnen de opgelegde termijn, de CTPC niet is geactiveerd voor een staalafname met het oog op de uitvoering van een Covid-19 test

20 De toelichting verduidelijkt dit als volgt (onderlijning VTC)

*“De doelstelling van het voorliggende samenwerkingsakkoord is een betere naleving van de verplichte quarantaine en testing na aankomst (of terugkomst) in België te verkrijgen door meer in te zetten op de handhaving daarvan*

*Om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken, dienen gegevens te worden gedeeld. Om dit evenwel zo beperkt en proportioneel mogelijk te doen, worden twee onderscheiden scenario's voorzien: het ene met betrekking tot de handhaving van de verplichte quarantaine, het andere met betrekking tot de handhaving van de verplichte testing*

*Voor de opvolging en handhaving van de verplichte quarantaine bij aankomst in België komende van buitenlandse zones waarbij een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België, worden PLF-gegevens doorgegeven aan de gefedereerde entiteiten. De gefedereerde entiteiten kunnen de gegevens verder doorgeven aan de lokale overheden ofwel overeenkomstig de regelgeving van de gefedereerde entiteiten, ofwel bij vermoeden dat de quarantaine niet wordt nageleefd. Zij kunnen dan desgevallend de betreffende personen contacteren om te verifiëren of zij de quarantaine naleven en of alles goed met hen gaat*

*De overdracht van de PLF-gegevens naar de politiediensten door de gefedereerde entiteiten of de lokale overheden is mogelijk ofwel overeenkomstig de regelgeving van de gefedereerde entiteiten, ofwel indien de gefedereerde entiteiten of de lokale overheden vermoeden dat de quarantaine niet wordt nageleefd*

*Voor de handhaving van de verplichte testing bij aankomst in België komende van buitenlandse zones waarbij een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België, wordt voorzien in een dagelijkse integratie in de Algemene Nationale Gegevensbank van de noodzakelijke gegevens uit de PLF, die worden ingevuld door reizigers komende van buitenlandse zones waarbij een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België*

*Deze gegevens kunnen enkel worden gebruikt voor de opvolging en de handhaving van de verplichte quarantaine of testing ”*

21 De VTC wijst erop dat in de toelichting sprake is van de omstandigheid "ofwel bij vermoeden dat de quarantaine niet wordt nageleefd", terwijl dit niet in het samenwerkingsakkoord staat en dat deze omschrijving zonder criteria te bepalen of aan te duiden wie dat vermoeden bepaalt, niet kan beschouwd worden als een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinde. Bovendien zou het, ongeacht een eventuele duidelijke omschrijving ervan, hoe dan ook niet mogelijk zijn om een dergelijk vermoeden via een samenwerkingsakkoord te positioneren als een alternatief voor de naleving van de regelgeving van de gefedereerde entiteit ("ofwel overeenkomstig de regelgeving [ ] ofwel indien [zij] vermoeden )" De gegevens kunnen dan ook niet louter op grond van zo een vermoeden worden doorgegeven

22 Ook het doeleinde "verifiëren of alles goed met hen gaat", wordt niet in de tekst van het samenwerkingsakkoord zelf opgenomen en kan dan ook niet als verantwoording dienen om de betrokkenen te contacteren op basis van de hier bedoelde PLF-gegevens buiten het handhavingsdoel. Een dergelijk doeleinde zou een duidelijke wettelijke omkadering vereisen

23 Voor wat de PLF-databank betreft (zie infra), wordt de doelstelling ruimer geformuleerd dan handhaving van quarantaine en testing. De VTC veronderstelt dat dit is omdat deze gegevensbank nog geen wettelijke basis had voor de andere doeleinden

*"Deze gegevens mogen enkel worden gebruikt voor de doeleinden van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, met inbegrip van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten op eenzelfde adres"*

24 In de toelichting wordt dit als volgt gemotiveerd

*"Meer bepaald kunnen ze in dat kader worden verwerkt voor het vastleggen en meedelen aan de betrokkene van de exacte quarantaineduur, voor het uitnodigen van de betrokken personen voor het ondergaan van één of meerdere testen, of voor het contacteren van de betrokken personen in het kader van de contactopsporing en -opvolging. De concrete organisatie van de verwerking van deze persoonsgegevens vormt het voorwerp van een overeenkomst tussen de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu en de gezondheidsinspectiediensten van de deelgebieden"*

25 De VTC wijst erop dat de formulering in het akkoord zeer algemeen is: een gebruik "voor de doeleinden van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19" laat immers quasi-elk gebruik toe zolang er een link gevonden kan worden met de pandemie. De tekst van het akkoord dient beter en nauwer afgestemd te worden op de tekst van de toelichting

### 3. Verantwoordelijkheid

26 Artikel 4 7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen

27 Het Ontwerp bevat geen expliciete bepalingen. Het is nochtans van belang dat de betrokkenen perfect weten tot wie zich te richten met het oog op het uitoefenen en afdwingen van de hen door de AVG toegekende rechten

28 De persoonsgegevens van het PLF-formulier worden in eerste instantie verzameld door de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu<sup>13</sup> in haar "PLF-gegevensdatabank" (artikel 1, 5° en artikel 7 van het Ontwerp). De verantwoordelijkheden en verplichtingen van de AVG liggen dus in eerste instantie bij deze FOD. Dat geldt voor het verzamelen van de gegevens en ook voor de mededeling ervan aan de andere bevoegde overheden. De VTC herinnert eraan dat persoonsgegevens die zonder wettelijke basis zouden worden verzameld, ook niet rechtmatig kunnen doorgegeven worden. Teneinde te verzekeren dat mededelingen door en naar Vlaamse instanties gebeuren conform de bepalingen van de AVG adviseert de VTC dat de FOD ook uitdrukkelijk wordt

---

<sup>13</sup> De toelichting vermeldt dat het om de dienst Saniport, de sanitaire politie voor het internationaal verkeer gaat

aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke, zodat de betrokkenen weten tot wie ze zich kunnen richten voor de uitoefening van hun rechten op basis van de AVG.

29. De VTC merkt op dat het ministerieel besluit van 28 oktober 2020<sup>14</sup> houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken bepaalt dat de persoonsgegevens ingezameld via het Passagier Lokalisatie Formulier in uitvoering van paragrafen 3, 4 en 5 van dat besluit kunnen worden opgeslagen in de Gegevensbank I bedoeld in artikel 1, § 1, 6° van het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano, en worden verwerkt en uitgewisseld voor de verwerkingsdoeleinden bepaald in artikel 3 van dat samenwerkingsakkoord. Uit de tekst van het nu voorliggend samenwerkingsakkoord lijkt nu te kunnen worden afgeleid (omdat daar niets over wordt vermeld) dat de vermelde gegevens voor het doeleinde toezicht niet doorgegeven worden aan of door Sciensano.
30. De andere verantwoordelijken in het kader van de hier bedoelde handhaving zijn volgens de VTC mogelijk
- de gefedereerde entiteiten (voor Vlaanderen is dat het agentschap Zorg en Gezondheid);
  - de lokale overheden;
  - de politiediensten;
  - de Algemene Nationale Gegevensbank van de politie.
31. De VTC beveelt aan dat de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijken in het kader van de handhaving ook in het samenwerkingsakkoord wordt gedaan.
32. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verantwoordelijken voor de verwerking moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordelingen** (GEB - artikel 35 AVG)<sup>15</sup> voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk zijn. De VTC verwijst haar lijst met verwerkingen waarvoor een Vlaamse bestuursinstantie een GEB moet worden uitvoeren conform artikel 35.4 van de AVG <sup>16</sup>.

#### 4. Minimale gegevensverwerking

33. Conform artikel 5.1, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
34. De **categorieën personen** van wie persoonsgegevens worden verwerkt, worden aangeduid in het hoofdstuk II van het samenwerkingsakkoord:
- volgens artikel 3, §1: "reizigers die bij aankomst in België komende van een buitenlandse zone verplicht in quarantaine moeten gaan";

---

<sup>14</sup> Dit geldt op het moment van dit advies tot 1 april 2021.

<sup>15</sup> Voor richtlijnen over, zie:

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf>)

<sup>16</sup> <https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC O 2020 01 DPIA lijsten v1 voor web.pdf>

- volgens artikel 4: "van reizigers die bij terugkeer uit een buitenlandse zone verplicht een test moeten ondergaan en bij wie blijkt dat, binnen de opgelegde termijn, de CTPC<sup>17</sup> nog niet is geactiveerd voor een staalafname met het oog op de uitvoering van een Covid-19 test".

35. De toelichting geeft volgende verduidelijking:

*"Enkel de gegevens van reizigers komende vanuit buitenlandse zones waarbij een quarantaine verplicht is bij aankomst in België, worden verwerkt met het oog op opvolging en handhaving van de verplichte quarantaine.*

*Enkel de gegevens van reizigers komende vanuit buitenlandse zones waarbij een testing is verplicht bij aankomst in België en bij wie de activatiecode niet tijdig is geactiveerd, worden geïntegreerd in de Algemene Nationale Gegevensbank met het oog op handhaving van de verplichte testing. Met tijdig wordt in dit verband bedoeld de dag volgend op de dag die is aangemerkt (desgevallend in de regelgeving van de gefedereerde entiteiten) als de dag waarop moet worden getest.*

36. De VTC adviseert dat de "de opgelegde termijn" in artikel 4 beter omschreven zou worden, zodat de betrokkenen weten welke termijn ze in acht moeten nemen en dat minstens aangegeven wordt in het samenwerkingsakkoord wie die termijn oplegt.

37. Ook de **categorieën van gegevens** uit het PLF die worden doorgegeven in het kader van dit samenwerkingsakkoord worden aangeduid in het samenwerkingsakkoord als "PLF-gegevens" en zijn volgens de definitie van artikel 1, 4° van het samenwerkingsakkoord:

- de voornaam en de achternaam;
- de geboortedatum;
- het verblijfsadres gedurende de periode van quarantaine;
- de datum van aankomst in België en
- het telefoonnummer.

38. De toelichting geeft aan dat deze gegevens nodig zijn om de betrokkene te kunnen identificeren, te bereiken en te weten waar de betrokkene in quarantaine wenst te verblijven. De gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of de politiediensten hebben deze informatie nodig om de naleving van de quarantaine of testing te kunnen handhaven bij de juiste personen.

39. De toelichting verduidelijkt nog dat de gefedereerde entiteiten, lokale overheden of politiediensten alle overige gegevens uit het PLF niet nodig hebben in het kader van handhaving en testing, en dat deze gegevens bijgevolg niet worden gedeeld in het kader van dit samenwerkingsakkoord. De VTC herinnert eraan dat voor de verwerking en in het bijzonder de mededeling ervan tussen de bevoegde overheden, van de andere gegevens een andere wettelijke basis, vereist is.

40. De VTC is van oordeel dat de in het Ontwerp vermelde gegevens proportioneel zijn voor het met dit samenwerkingsakkoord beoogde doel. Ze wijst er wel op dat het verblijfsadres beschouwd kan worden als "gevoelige gegevens of gegevens van zeer persoonlijke aard"<sup>18</sup> aangezien het veel kan prijsgeven over de gewoonten en relaties van de betrokkene. De VTC neemt aan dat de geboortedatum nuttig kan zijn voor identificatie, maar beveelt aan om nader te verklaren in de toelichting waarom de geboortedatum wordt doorgegeven.

41. In het Ontwerp wordt specifiek de **mededeling** geregeld van gegevens. Daarbij zal voor wat de mededeling door Vlaamse bestuursinstanties betreft, rekening moeten gehouden worden met het artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor

<sup>17</sup> CTPC: artikel 1, 3° van het SA: "Covid-19 Test Prescription Code (CTPC): het betreft een willekeurige code toegekend aan een persoon in het kader van het laten uitvoeren van een Covid-19 test;"

<sup>18</sup> Zie richtsnoeren van de Groep Gegevensbescherming Artikel 29 van 4 oktober 2017 over de Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (p 11 punt 4). <https://overheid.vlaanderen.be/richtsnoeren-voor-gegevensbeschermingseffectbeoordelingen-wp29>

gegevensuitwisselingen tussen instanties Dit geldt ook voor de mededeling door Vlaamse instanties aan de politiediensten

42 Volgende mededelingen zijn te onderscheiden

- de dagelijkse mededeling door de FOD van de PLF-gegevens van reizigers die verplicht in quarantaine moeten gaan aan de gefedereerde entiteiten,
- mededeling van de in het vorige punt beschreven gegevens door de gefedereerde entiteiten aan de lokale overheden (zie infra over de basis van die doorgifte),
- mededeling van de in het eerste punt beschreven gegevens door de gefedereerde entiteiten en de lokale overheden aan de politiediensten (zie infra over de basis van die doorgifte),
- de dagelijkse mededeling ("integratie") door de FOD van de PLF-gegevens van reizigers die zich verplicht moeten laten testen aan de Algemene Nationale Gegevensbank<sup>19</sup>

43 De VTC wijst erop dat verdubbeling van databanken te vermijden is omdat het risico van fouten en incidenten vergroot en dat er bij voorkeur toegang wordt gegeven tot de centrale PLF-databank<sup>20</sup> Het is niet duidelijk hoe het hier zal uitgewerkt worden

44 Krachtens artikel 5 1, e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt

45 Wat de **bewaartermijn** van de gegevens betreft, bepaalt artikel 5 van het samenwerkingsakkoord het volgende

*"Art 5. De PLF-gegevens worden bewaard voor de duur van de verplichte quarantaine zoals bepaald in de regelgeving van de gefedereerde entiteiten met een maximum van 14 dagen na datum van aankomst van de reiziger in België Hierna worden deze gegevens gewist "*

46 Het is niet duidelijk wie de bestemming van deze bepaling is Indien deze bepaling bestemd is om transversaal toepasselijk te zijn (d w z op alle verantwoordelijken en hun eventuele verwerkers), dan verdient het aanbeveling om dit te expliciteren

47 De toelichting luidt als volgt

*"Artikel 5 bepaalt de bewaartermijn van de gedeelde gegevens met de gefedereerde entiteiten en de lokale overheden en van de geïntegreerde gegevens in de Algemene Nationale Gegevensbank Deze bedraagt maximum 14 dagen vanaf de aankomst van de reiziger in België*

*Deze termijn betreft een maximale termijn en zal desgevallend worden ingekort in functie van de duur van de verplichte quarantaine Deze wordt bepaald in de regelgeving van de gefedereerde entiteiten en is onder meer afhankelijk van de evolutie van eventuele varianten van het virus "*

48 De VTC beveelt aan om dit toch te verduidelijken in het samenwerkingsakkoord

49 Artikel 7 van het samenwerkingsakkoord vermeldt een specifieke bewaartermijn voor de PLF-databank zelf

*"De gegevens in de PLF-gegevensbank worden vernietigd 28 kalenderdagen na de datum van aankomst van de betrokkene op het Belgisch grondgebied "*

---

<sup>19</sup> Deze bestaat uit verschillende gegevensbanken Opname in de ANG kan vergaande consequenties hebben Het is echter niet de bevoegdheid van de VTC om hier toezicht op uit te oefenen

<sup>20</sup> Er wordt ook gesproken over "overdracht", wat eliminatie uit de PLF-databank zou kunnen impliceren

## 5. Rechten van de betrokkenen en transparantie

- 50 Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14, AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34, AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt
- 51 De VTC kan alleen maar vaststellen dat het geheel van de wet- en regelgeving in het kader van de COVID-19 pandemie, natuurlijk mede door de complexe en veranderlijke situatie, een kluwen is, waar de betrokkenen ondanks de pogingen tot goede communicatie, ondermeer op specifieke websites van de betrokken overheden, moeilijk hun weg kunnen vinden
- 52 De VTC raadt, op basis van reacties van betrokkenen die zij ontvangt, aan om in elke communicatie met hen zo volledig mogelijke en correcte uitleg te geven. Ook om deze reden is de identificatie van een gepaste verantwoordelijke – met de bijbehorende informatieverplichting – van groot belang om een eerlijke verwerking mogelijk te maken

## 6. Beveiligingsmaatregelen

- 53 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
- 54 De VTC verwijst hiervoor naar haar andere adviezen, waaronder minstens die die betrekking hebben op de COVID-19-pandemie. Ze waarschuwt ervoor dat uitwisselingen risico's met zich meebrengen en dat de zwakste schakel het geheel van de uitwisseling in vraag kan doen stellen

### III. BESLUIT

- 55 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
- aanduiding van verantwoordelijken,
  - verzekeren van duidelijke communicatie naar burgers over wat er met hun persoonsgegevens gebeurt en wat hun rechten zijn,
  - betere aflijning van doeleinden,
  - geen vermoeden als uitgangspunt zonder degelijke wettelijke basis,
  - maximaal gebruik maken van één authentieke bron

Hans Graux,  
Voorzitter VTC

Getekend door Hans Graux (Signature)  
Getekend op 2021-03-19 18:36:19 +01:00  
Reden: Ik keur dit document goed





# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 69.000/VR  
van 16 maart 2021

over

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

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

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

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

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

\*

---

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



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

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

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

\*

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

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>3</sup> Dit omvat meer gegevens dan enkel de PLF-gegevens vermeld in de vorige voetnoot.

### BEVOEGDHEID

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>4</sup> Daarbij moet worden aangestipt dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State tot op heden niet geraadpleegd werd over het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, de latere wijzigingen ervan en de rechtsvoorgaanges van dit besluit

<sup>5</sup> Zoals reeds verschillende keren werd uiteengezet is “elke overheid ( ) verantwoordelijk voor de bestrijding van een volksgezondheids crisis binnen de grenzen van haar eigen materiele bevoegdheden” (zie onder meer adv RvS 53 018/VR van 13 mei 2013 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer’, opmerking 9, en adv RvS 66 387/1/V van 29 augustus 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 11 december 2019 ‘betreffende de modaliteiten inzake het manipuleren en bewaren van poliovirussen van type 2’, opmerking 7.5) Zie ook GwH 15 februari 2009, nr 2/2009, B.5.2

<sup>6</sup> Adv.RvS 53 018/VR, opmerking 9.

<sup>7</sup> Artikel 6*bis*, §§ 2 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’

<sup>8</sup> Vgl adv RvS 67.424/3 van 26 mei 2020 over een wetsvoorstel ‘betreffende het gebruik van digitale contactopsporingsapplicaties ter voorkoming van de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 onder de bevolking’, opmerking 7, *Parl St* Kamer 2019-20, nr 55-1251/003, 8, adv RvS 67 425/3-67 426/3-67 427/3 van 26 mei 2020 over een wetsvoorstel ‘tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’ en over amendementen op dat wetsvoorstel, opmerking 9, *Parl St* Kamer 2019-20, nr 55-1249/006, 9

<sup>9</sup> Adv RvS 53 018/VR, opmerking 9 “Het gegeven dat de federale overheid bevoegd is voor de controle van de buitengrenzen impliceert nog niet dat zij in het verlengde van die controle de afzondering kan laten bevelen van besmette personen of de andere maatregelen kan nemen die geen verband houden met de toegang tot het grondgebied als dusdanig, maar veeleer met de bedreiging die erdoor ontstaat door de verspreiding van besmettelijke ziekten. Enkel indien deze maatregelen beperkt zouden blijven tot het weigeren van de toegang tot het grondgebied omwille van de aanwezigheid of de dreiging van besmettelijke ziekten, zouden ze in de federale bevoegdheid ter zake kunnen worden ingepast”

<sup>10</sup> Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de

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

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

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

---

Duitstalige Gemeenschap’, en met artikel 3, 6°, van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’, artikel 3, 6°, van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’ en artikel 3, 6°, van het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’. Zie ook *Parl St* Senaat 1979-80, nr 434/2, 125 en *Parl St* Kamer 1979-80, nr 627/10, 52. Deze bevoegdheid werd impliciet bevestigd in adv RvS 34 339/AV van 29 april 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’, *Parl St* VI Parl 2002-03, nr 1709/1, 147-155, alsook uitdrukkelijk in adv RvS 38 381/3 van 7 juli 2005 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de profylactische maatregelen en de verplichte aangifte aan de cel medische bewaking van pathologieën van epidemische aard’ en in adv RvS 53 018/VR.

<sup>11</sup> 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 zorginstellingen en tot organisatie van de COVID-19-teams in het kader van COVID-19’, het besluit van de Waalse Regering nr 35 van 5 mei 2020 ‘organisant le tracing socio-sanitaire dans le cadre de la lutte contre l’épidémie COVID-19’, zoals gewijzigd en bekrachtigd bij het decreet van het Waalse Gewest van 3 december 2020 ‘portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 pour les matières visées à l’article 138 de la Constitution’, evenals het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van bijzondere machten nr 2020/006 van 18 juni 2020 ‘tot het organiseren van het gezondheidskundig contactonderzoek in het kader van de strijd tegen de COVID-19-pandemie’, bekrachtigd bij de ordonnantie van 4 december 2020 ‘houdende bekrachtiging van de besluiten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot uitvoering van de ordonnantie van 19 maart 2020 om bijzondere machten toe te kennen aan het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19 en betreffende het toekennen van bijkomende opdrachten aan de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag’.

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

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

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

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

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

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

<sup>13</sup> Adv RvS 34 339/AV, *I c*, *Parl St* VI Parl 2002-03, nr 1709/1, 155-157. Zie ook adv RvS 53 932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl St* Senaat 2012-13, nr 5-2232/3, 12-17

<sup>14</sup> Artikel 3, 6°, van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’, artikel 3, 6°, van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’ en artikel 3, 6°, van het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’

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

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

### VORMVEREISTEN

9. Het advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin moet ingewonnen worden overeenkomstig artikel 4, § 2, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 29 juni 2018 'tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin'.<sup>16</sup>

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

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

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

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

### ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

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

### ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

#### Artikel 1

15. De definitie van "Algemene Verordening Gegevensbescherming" in artikel 1, 1<sup>o</sup>, van het samenwerkingsakkoord moet worden weggelaten, aangezien verder in de tekst van het samenwerkingsakkoord niet naar die verordening wordt verwezen.

---

<sup>16</sup> 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<sup>o</sup>, van het decreet van 29 juni 2018 en niet voor samenwerkingsakkoorden vermeld in artikel 4, § 1, eerste lid, 8<sup>o</sup>, 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<sup>o</sup>, van het decreet van 29 juni 2018 is – vereist. Gelet op artikel III 103, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 kan dat advies met spoed worden ingewonnen, maar het kan niet worden achterwege gelaten.

<sup>17</sup> Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemeikt.

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

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

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

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

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

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

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

### Artikel 3

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

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



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

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

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

#### Artikel 4

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

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

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

---

<sup>18</sup> Zie adv RvS 68 844/VR van 18 februari 2021 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [XX XX] 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot vaccinaties tegen COVID-19’, opmerking 11

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

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

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

#### Artikel 5

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

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

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

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

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

### Artikel 7

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

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

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

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

<sup>20</sup> Adv RvS 67 719/VR van 15 juli 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 oktober 2020 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano’, opmerkingen 10 1 tot 10 3, *Parl St Kamer* 2019-20, nr 55-1490/001, 35-40

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

<sup>22</sup> 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)’

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

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

Artikel 7 moet in die zin worden verduidelijkt.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>23</sup> Zie onder meer advies 68 844/VR en de verwijzingen in opmerking 12 van dat advies

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

“Bij de artikelen 11, § 3, en 12, § 1, van het samenwerkingsakkoord wordt voorzien in een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité, wat betreft bepaalde aspecten van de regeling van de verwerking van persoonsgegevens.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het informatieveiligheidscomité,<sup>24</sup> is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatige karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.<sup>25</sup>

Daar komt nog bij dat het informatieveiligheidscomité een federale instelling is en dat een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een dergelijke instelling neerkomt op een afstand van bevoegdheden in hoofde van de deelstaten die bij het samenwerkingsakkoord betrokken zijn.

De conclusie is dan ook dat de beoogde delegaties aan het informatieveiligheidscomité moeten worden omgevormd tot delegaties aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord, zoals in artikel 14, § 9, van het samenwerkingsakkoord, althans onder de voorwaarde dat geen nieuwe essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens worden geregeld, maar hooguit de concretisering van hetgeen reeds voortvloeit uit het huidige samenwerkingsakkoord. Indien dat niet mogelijk is, moet het huidige samenwerkingsakkoord eerst worden aangevuld.”

<sup>24</sup> *Voetnoot 49 van het geciteerde advies* Zie in dat verband trouwens ook de kritiek die de Raad van State ter zake reeds had geformuleerd in adv RvS 63 202/2 van 26 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018 ‘tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG’, *Parl St Kamer* 2017-18, nr 54-3185/001, 140-142

<sup>25</sup> *Voetnoot 50 van het geciteerde advies* Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen, zie GwH 11 juni 2015, nr 86/2015, B 22 4 en GwH 9 juni 2016, nr 89/2016, B 9 6 4 “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies”, zie GwH 19 november 2015, nr 162/2015, B 8 4 “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen”

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

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

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

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

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

---

<sup>26</sup> Vgl. voormeld adv. RvS 68 844/VR.

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

### Artikel 8

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

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

### Artikel 10

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

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

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

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

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

---

<sup>28</sup> Zie in deze zin onder andere adv RvS 66 147/2/V van 11 september 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 16 juli 2020 ‘pointant assentiment à l’accord de coopération du 20 mai 2020 entre la Communauté germanophone et la Région wallonne relatif à l’atteinte des objectifs européens en matière d’énergie et de climat’, *Parl St W Parl* 2019-20, nr 169/1, 17-20; en voormeld adv RvS 68 844/VR. Zie eveneens Y PEETERS, *De plaats van het samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 329-330.

<sup>29</sup> 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.

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

Daarover ondervraagd hebben de gemachtigden het volgende te kennen gegeven:

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

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

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

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

“De verwijzing naar een nieuw samenwerkingsakkoord kan beter worden weggelaten, aangezien er altijd een nieuw samenwerkingsakkoord kan worden gesloten.

De taak van de centralisering van de mogelijkheid van herroeping van het samenwerkingsakkoord kan beter worden toebedeeld aan de Centrale Secretarie van het Overlegcomité, gelet op haar functie als depositaris van samenwerkingsakkoorden, veeleer dan aan het secretariaat van de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid.

Bovendien is het raadzaam om de herroeping pas te laten ingaan na de bekendmaking van een bericht in het Belgisch Staatsblad met de bevestiging dat het schriftelijk akkoord werd ontvangen van alle partijen om een einde te stellen aan het samenwerkingsakkoord.”

Daarover ondervraagd hebben de gemachtigden de volgende nieuwe tekst voorgesteld:

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET