



Advies nr 08/2016 van 24 februari 2016

Betreft: adviesaanvraag betreffende het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest inzake hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (CO-A-2016-001)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de heer Jo Vandeurzen, Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin ontvangen op 06/01/2016;

Gelet op het verslag van de heer Jo Baret;

Brengt op 24 februari 2016 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

1. De Vlaamse overheid is sedert de staatshervorming van 1980 bevoegd voor de bijstand aan personen. De maatschappelijke dienstverlening ten behoeve van gedetineerden valt hier onder. Het decreet van 8 maart 2013 *betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*, vormt het belangrijkste kader waarbinnen deze Vlaamse bevoegdheid vorm krijgt.

2. Het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen van de FOD Justitie, hierna EPI, is belast met de tenuitvoerlegging van vrijheid berovende straffen en maatregelen. Met het oog op een optimale dienstverlening door de Vlaamse Overheid aan gedetineerden, werd in 1994 een samenwerkingsakkoord afgesloten dat de samenwerking in het kader van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden regelde.

3. Gelet op het feit dat dit samenwerkingsakkoord niet meer was afgestemd op de reële samenwerkingspraktijk tussen de FOD Justitie en de partners van de Vlaamse Overheid, werd op 8 juli 2014 een nieuw samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

4. De Vlaamse Regering stelde een voorontwerp van decreet op houdende de instemming met dit samenwerkingsakkoord. Het is naar aanleiding hiervan dat het samenwerkingsakkoord voor advies wordt voorgelegd aan de Commissie.

5. Het onderzoek van de Commissie beperkt zich tot de bepalingen van het akkoord die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. Het betreft meer in het bijzonder de artikelen 26, 27 en 42.

II. ONDERZOEK

A. Voorafgaande opmerkingen

6. Het samenwerkingsakkoord voorziet in de raadpleging van de gegevens van gedetineerden die door EPI worden verwerkt in een gegevensbank die initieel de naam SIDIS droeg en thans, na een actualisering van de toepassing/het platform, als naam SIDIS suite gekend is. Het is een gegevensbank die, gelet op de doelgroep, per definitie gevoelige gegevens bevat. Het betreft niet alleen de voor de hand liggende gerechtelijke gegevens (artikel 8 WVP), maar ook gegevens betreffende de gezondheid, (artikel 7 WVP) en naar alle waarschijnlijkheid ook gegevens gevisieerd door artikel 6 WVP (vermelding dat gedetineerde halal eten wenst zegt iets over de religieuze overtuiging van de betrokkene), biometrische gegevens (vingerafdrukken). Welke gegevens er concreet inzitten, daar heeft men het

raden naar. De medische gegevens zijn opgenomen in EPICURE maar het is niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot SIDIS suite.

7. Op de website van de FOD Justitie kan men lezen dat SIDIS suite in januari 2015 werd gelanceerd. In de presentatie gegeven n.a.v. de lancering, werd o.a. het volgende gepreciseerd:

- per gedetineerde zal één enkel (elektronisch) dossier worden opgenomen met het oog op de vereenvoudiging van de raadpleging van de gegevens, de uitwisseling en verzending van informatie en de follow-up van de gedetineerde van bij zijn opsluiting tot aan zijn vrijlating;
- SIDIS suite zal ook gelinkt worden aan andere gegevensbanken, zodat de partners van EPI (politie, parketten, Dienst Vreemdelingenzaken, gemeenschappen, enz.) de gegevens kunnen raadplegen die voor hen van belang zijn. Ook hier staat de uitwisseling van informatie centraal.

8. Dat deze gegevensbank de toets aan de WVP niet doorstaat, is de verantwoordelijke voor de verwerking niet onbekend. Bij schrijven van 15/02/2013 maande de Commissie hem aan om een wettelijke basis voor deze gegevensbank op punt te stellen. Tot op heden is deze er nog steeds niet. Medio 2015 werd er met het oog op een overleg op 02/06/2015 een sneuveltekst, opgesteld door EPI, besproken. Sindsdien werd er niets meer vernomen. Dit gebrek aan wettelijke basis legt een hypotheek op de gegevensuitwisseling met de betrokken Vlaamse spelers die, louter op zich genomen en mits in achtname van de nodige randvoorwaarden zoals bijvoorbeeld de machtigingsvereiste, kunnen verantwoord worden.

9. Er bestaat ook niet de minste twijfel over dat de gegevens opgenomen in SIDIS/SIDIS suite elektronisch worden geraadpleegd door (= meegedeeld aan) externe diensten. Artikel 36*bis* WVP laat er niet de minste twijfel over bestaan dat dergelijke mededeling van persoonsgegevens door EPI, een federale overheidsdienst, een machtiging vereist van het Sectoraal comité van de Federale Overheid¹.

10. De machtigingsvereiste werd ingevoerd in 2004. Tot op heden werd er geen enkele machtigingsaanvraag strekkende tot het verkrijgen van toegang tot de gegevens van SIDIS/SIDIS suite bij het Sectoraal comité van de Federale Overheid ingediend.

11. Aan Vlaamse kant regelt hoofdstuk 4 van het decreet van 8 maart 2013 op zeer algemene wijze de gegevensverwerking en informatie-uitwisseling. Er werd voorzien dat de Vlaamse Regering nadere regels voor de verwerking en uitwisseling zou bepalen. We zijn ondertussen bijna 3 jaar verder

¹ In de mate dat gezondheidsgegevens toegankelijk worden gesteld is in toepassing van artikel 43, § 2, 3°, van de wet van 13 december 2006 *houdende diverse bepalingen*, een machtiging van het Sectoraal comité van de Sociale Zekerheid en van de Gezondheid vereist.

en het uitvoeringsbesluit is er nog steeds niet. Er werd zelfs nog geen ontwerp van besluit voor advies voorgelegd, noch aan de Commissie, noch aan de Vlaamse Toezichtcommissie.

12. Samenvattend: het is voor de ondertekenaars van het samenwerkingsakkoord de hoogste tijd om orde op WVP-zaken te stellen.

13. Volledigheidshalve vestigt de Commissie er de aandacht op dat zij zich aansluit bij de algemene opmerking van de Raad van State, geformuleerd in punt 5 van zijn advies, namelijk dat dit samenwerkingsakkoord de instemming vereist van de federale wetgever.

B. Het akkoord

14. Uit de inleidende overwegingen en artikel 3 van het samenwerkingsakkoord blijkt dat het doeleinde met het oog waarop dit akkoord wordt gesloten erin bestaat de Vlaamse overheid toe te laten haar bevoegdheden inzake hulp- en dienstverlening aan gedetineerden efficiënt uit te voeren, rekening houdend met:

- artikel 103² van de basiswet van 12 januari 2005 *betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden*;
- de bepalingen van het decreet van 8 maart 2013.

15. Het betreft een welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doeleinde. Het is ook gerechtvaardigd vermits de verwerkingen die er uit voortspruiten gebaseerd zijn op artikel 5, eerste lid, c), WVP voor zover het gewone persoonsgegevens betreft. In de mate dat het aanleiding geeft tot de verwerking van persoonsgegevens vermeld in de artikel 8 WVP is deze geoorloofd op basis van artikel 8, § 2, a), WVP. In de memorie bij het decreet van 8 maart 2013 werd verduidelijkt dat voor wat de Vlaamse overheid betreft, zij de gegevens vermeld in de artikelen 6 en 7 WVP alleen zal verwerken met instemming van de betrokkene (artikel 6, § 2, a) en 7, § 2, a), WVP).

16. Het is in functie van dit doeleinde dat de bepalingen van het samenwerkingsakkoord, die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens, moeten worden getoetst. Zoals gezegd hebben alleen de artikelen 26, 27 en 42 betrekking op de verwerking van persoonsgegevens. Artikelen 26 en 27 handelen over toegang tot "federale" gegevens door Vlaamse diensten.

² Artikel 103, § 1. De gedetineerde heeft recht op het in de gevangenis aanwezige aanbod inzake sociale hulp- en dienstverlening.

§ 2. Het inrichtingshoofd neemt alle maatregelen opdat de diensten voor sociale hulp- en dienstverlening hun aanbod ter beschikking van de gedetineerden kunnen stellen, mits inachtneming van de orde en de veiligheid.

17. Het akkoord bevat geen bepalingen die wijzen op (een) gegevensstro(o)m(en) van het Vlaamse naar het federale niveau. Volgens de verstrekte informatie genereert de samenwerking geen gegevensstromen van die aard. De Commissie neemt hiervan akte. Zo dit toch het geval mocht zijn vestigt de Commissie volledigheidshalve de aandacht op de advies- en machtigingsbevoegdheid van de Vlaamse Toezichtcommissie dienaangaande.

Artikel 26

18. Dit artikel bepaalt dat er een lokaal samenwerkingskader zal worden afgesproken tussen de verantwoordelijken van de individuele hulp- en dienstverleners van de Vlaamse overheid, van de psychosociale dienst en van de zorgequipe *met minimaal aandacht voor afspraken met betrekking tot het verwerven, verwerken, gebruiken en doorgeven van cliëntinformatie met inachtneming van de regels betreffende het beroepsgeheim.*

19. In de mate dat het gaat om persoonsgegevens in elektronische vorm, kunnen de onder de FOD Justitie ressorterende diensten geen persoonsgegevens ter beschikking stellen van derden zonder machtiging. Ongeacht wat er lokaal wordt afgesproken, zonder machtiging blijven de afspraken m.b.t. tot gegevensverwerking van cliënten dode letter. Deze bepaling is onverenigbaar met artikel 36*bis* WVP en met artikel 43, § 2, 3°, van de wet van 13 december 2006 (in de mate dat er gegevens betreffende de gezondheid betrokken zijn).

20. Het is op zijn zachtst gezegd ook bevreemdend dat de afspraken m.b.t. gegevensverwerking lokaal worden gemaakt tussen een verantwoordelijke van een hulp- of dienstverlener enerzijds en een betrokken psychosociale dienst en zorgequipe anderzijds. De Commissie ziet niet in waarom dit niet algemeen kan worden vastgesteld, rekening houdend enerzijds met de aard van de hulp en de dienst die wordt aangeboden en anderzijds met het profiel van de penitentiaire inrichtingen en hun cliënten.

21. Bij gebrek aan sturing van hogerhand m.b.t de gegevensverwerking is het risico reëel dat er in gelijkaardige gevallen niet dezelfde gegevens worden verwerkt (ongelijke behandeling). De proportionaliteitstoets (artikel 4, § 1, 3°, WVP) zal niet overal op dezelfde wijze gebeuren. Alles hangt af van de appreciatie van de betrokken "lokale spelers". Een personeelwissel bij deze spelers kan ertoe leiden dat de proportionaliteitstoets een ander resultaat oplevert.

22. Inherent aan lokale afspraken m.b.t. gegevensverwerking (toegang) is de organisatie van een daarop afgestemd toegangs- en gebruikersbeheer. De Commissie betwijfelt of de middelen voorhanden zijn om lokaal een dergelijk performant toegangs- en gebruikersbeheer op punt te stellen. Dit impliceert dat er per instelling voor wordt gezorgd dat elke individuele hulp- en dienstverlener

alleen maar die gegevens krijgt waaromtrent een afspraak werd gemaakt (= verhinderen ongeoorloofde toegang artikel 16, § 4, WVP).

23. Deze bepaling doorstaat de toets aan de WVP niet.

Artikel 27

24. Ingevolge deze bepaling zullen beleidscoördinatoren en trajectbegeleiders toegang hebben tot de gegevens van de opsluitingsfiches van de gedetineerden. De gevangenisdirectie zal met de beleidscoördinatoren afspraken maken over de wijze waarop die toegang wordt georganiseerd.

25. Deze bepaling voorziet in een toegang tot de gegevens van de opsluitingsfiches. Het is dan nog steeds aan het Sectoraal comité van de Federale Overheid (artikel 36*bis* WVP) om te bepalen tot welke gegevens die op deze fiches worden vermeld, de hiervoor vermelde personen toegang hebben. Het Comité zal nagaan welke in die fiches vermelde gegevens de proportionaliteitstoets doorstaan, rekening houden met de respectievelijk door beleidscoördinatoren en trajectbegeleiders nagestreefde doeleinden. Het is ook dit Comité dat de modaliteiten van de toegang zal vaststellen, niet de gevangenisdirectie en de beleidscoördinator.

26. Een beleidscoördinator zit het beleidsteam voor, dat instaat voor het opstellen van een actieplan³ van een gevangenis. Daarnaast leidt hij het coördinatieteam van de gevangenis dat instaat voor de uitvoering van het actieplan⁴. Rekening houdend hiermee kan de vraag worden gesteld of zijn werkzaamheden als voorzitter van het beleidsteam en leider van het coördinatieteam wel vereisen dat hij toegang heeft tot individuele gegevens van gedetineerden. Met andere woorden, kan hij niet aan de hand van gedepersonaliseerde informatie zijn taken uitvoeren? Indien het antwoord daarop negatief is, dan lijkt een beperktere toegang tot de gegevens op de opsluitingsfiches dan deze van een trajectbegeleider aan de orde. In tegenstelling tot deze laatste verleent de beleidscoördinator geen individuele bijstand.

27. Ook bij dit artikel kunnen dus vanuit WVP perspectief vraagtekens worden geplaatst.

³ Artikel 10 van het decreet van 8 maart 2013. Volgens dit artikel omvat het actieplan:

1° een analyse van de context waarin de hulp- en dienstverlening kan worden gerealiseerd;

2° een beschrijving van de algemene en de beleidsdomeinspecifieke strategische en operationele doelstellingen;

3° de organisatiestructuur, waaronder het overlegmodel met de verschillende actoren;

4° de concrete acties;

5° een tijdspad voor de realisatie van de doelstellingen;

6° de indicatoren voor de meting van de voortgang;

7° een overzicht van de in te zetten middelen.

⁴ Artikel 11 van het decreet van 8 maart 2013.

Artikel 42

28. Ingevolge dit artikel zal er tussen EPI en de bevoegde Vlaamse administratie een aparte overeenkomst worden gesloten inzake informatie en communicatietechnologie, rekening houdend met de veiligheidseisen van beide administraties.

29. De Commissie neemt hiervan akte.

30. Volgens de bijkomende toelichting zal EPI o.a. computers ter beschikking stellen van Vlaamse hulp- en dienstverleners. In de mate dat daarop "Vlaamse" gegevens wordt gestockeerd moet EPI ervoor zorgen dat deze zo geconfigureerd worden dat deze informatie niet toegankelijk is voor haar personeelsleden.

Slotbemerking

31. De samenwerking tussen het federale en Vlaamse niveau met het oog op hulp- en dienstverlening aan gedetineerden resulteert in de raadpleging, van de persoonsgegevens van gedetineerden die op federaal niveau worden verwerkt, door een hele waaier van instanties en personen.

32. Gelet op het feit dat het gerechtelijke en mogelijks andere gevoelige gegevens betreft, is het cruciaal dat toegang tot deze gegevens door onbevoegden wordt uitgesloten (artikel 16 WVP). Dit is *in casu* geen sinecure, aangezien er binnen de gevangenispopulatie een behoorlijke mobiliteit bestaat enerzijds en gelet op het gevarieerd aantal betrokken hulp- en dienstverleners anderzijds.

33. Zoals reeds in punt 22 werd opgemerkt is een performant toegangs –en gebruikersbeheer *in casu* een absolute must. Dit vereist o.a. het integreren in de architectuur van BTB/ CSAM, een verwijzingsrepertorium, en het gebruik van een sterk identificatiemiddel om toegang te krijgen. Voor meer richtlijnen: zie de aanbeveling van de Commissie nr.01/2008 van 24 september 2008 *aanbeveling met betrekking tot het toegangs- en gebruikersbeheer in de overheidssector*⁵.

⁵ https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008_0.pdf

OM DEZE REDENEN

de Commissie

1° **stelt vast** dat de uitvoering op het terrein van het voorgelegde samenwerkingsakkoord:

- inhoudt dat een beroep wordt gedaan op een gegevensbank die geen wettelijke basis heeft en tot dewelke toegang wordt verleend met miskenning van artikel 36*bis* WVP;
- gebeurt zonder dat de Vlaamse Regering nadere regels voor de verwerking en uitwisseling van gegevens heeft bepaald zoals voorzien in hoofdstuk 4 van het decreet van 8 maart 2013;

2° **verleent** bijgevolg een **ongunstig** advies.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere