



Advies nr 34/2017 van 5 juli 2017

Betreft: Voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap betreffende de gezinsbijslagen (CO-A-2017-029)

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 Dhr. A. Antoniadis, Minister voor Familie, Gezondheid en Sociale Zaken in de Duitstalige Gemeenschap, ontvangen op 11/05/2017;

Gelet op het verslag van Dhr. D. Van Der Kelen;

Brengt op 5 juli 2017 het volgend advies uit:

VOORAFGAANDE OPMERKING

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens werd uitgevaardigd: de algemene Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en de Richtlijn voor Politie en Justitie. Deze teksten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016^[1].

De verordening, meestal GDPR (general data protection regulation) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing: 25 mei 2018. De Richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, en gedurende de termijn van twee jaar voor de tenuitvoerlegging, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze teksten te anticiperen. En het is in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) om hier rekening mee te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

^[1] 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)

Richtlijn (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

I. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 11 mei 2017 werd door de Minister voor Familie, Gezondheid en Sociale Zaken van de Duitstalige Gemeenschap (hierna "de aanvrager") een voorontwerp van decreet *betreffende de gezinsbijslagen* (hierna "het ontwerp") ter advies aan de Commissie voorgelegd. De in het ontwerp geïmplementeerde gezinsbijslagen zijn éénmalig of periodiek en hebben tot doel alle kinderen ontwikkelings- en ontplooiingskansen te bieden, de financiële belasting voor een gezin door de onderhoudskosten voor kinderen gedeeltelijk te compenseren en kinderarmoede te bestrijden. Er wordt in verschillende soorten tegemoetkomingen voorzien: een kinderbijslag (met extra bijslagen voor bv. grote gezinnen of kinderen met een beperking) en geboorte- en adoptiepremies.

2. In het kader van de toekenning van deze gezinsbijslagen zullen evident meerdere verwerkingen van persoonsgegevens noodzakelijk zijn en het ontwerp voorziet daarom in een afzonderlijke afdeling "Vertrouwelijkheid en bescherming van persoonsgegevens", waarin een aantal basisprincipes worden vastgelegd.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

A. Basisstandpunt van de Commissie

a. Regelgevende omkadering van de geplande gegevensstromen

3. De Commissie heeft geen principiële bezwaren tegen het feit dat er in onderhavige context verwerkingen van persoonsgegevens zullen plaatsvinden, op voorwaarde dat deze verwerkingen op een heldere manier worden omkaderd in de regelgeving en dat de WVP in al haar aspecten worden nageleefd.

4. Het ontwerp legt dienaangaande een aantal grote lijnen vast:

- a. De verantwoordelijke voor de verwerking wordt aangeduid.
- b. Er wordt in het algemeen verwezen naar de voorwaarden in de WVP, alsook naar de wet patiëntenrechten van 22 augustus 2002.
- c. De categorieën van gegevens die zullen verwerkt worden, worden bepaald en er wordt hieraan toegevoegd dat deze gegevens toereikend, ter zake dienend en niet overmatig dienen te zijn.
- d. Het principe wordt voorzien dat
 - i. er verwerkingen zullen plaatsvinden om de "*in dit decreet vastgelegde opdrachten uit te voeren*" (m.a.w. de toekenning van en de controle op

gezinsbijslagen) en dat de gegevens niet voor andere doeleinden mogen aangewend worden;

- ii. gegevens zoveel mogelijk op anonieme wijze moeten verwerkt worden;
- iii. gegevens niet langer zullen bewaard worden dan nodig.

5. Onder voorbehoud van een aantal punctuele bemerkingen (zie hieronder), staat de Commissie positief ten aanzien van deze bepalingen. De Commissie dringt er tegelijk op aan om de in het ontwerp voorziene delegatie aan de uitvoerende macht niet te beperken tot één aspect van de geplande gegevens verwerkingen – met name de nadere precisering van de gegevenscategorïeën die zullen verwerkt worden (artikel 64 van het ontwerp) – maar om daarentegen in een algemene delegatie te voorzien voor de nadere precisering van alle bepalingen van Hoofdstuk V, Afdeling 6 van het ontwerp. Een dergelijke aanpak zal toelaten om in een later stadium in één of meerdere uitvoeringsbesluiten op meer gedetailleerde wijze de verschillende concrete gegevensverwerkingen in al hun aspecten te beschrijven en te omkaderen. Het ontwerp mag dan wel een aantal basisprincipes vastleggen, het moet gezien worden als een eerste, noodzakelijk fundament en de Commissie is van oordeel dat er nog uitvoeringsbesluiten nodig zullen zijn om tot een volledig uitgewerkte regelgevende omkadering te komen. Zoals zij reeds eerder aangaf, is het evenwel niet noodzakelijk om al deze elementen reeds in detail vast te leggen in een decreet en zijn uitvoeringsbesluiten vaak beter geschikt om invulling te geven aan de principes die in het ontwerp zijn vastgelegd¹.

b. Respect voor de bestaande egov-principes

6. De Commissie constateert verder dat er voor de toekenning van de gezinsbijslagen diverse uitwisselingen en/of koppelingen van persoonsgegevens tussen overheidsdiensten zullen moeten plaatsvinden. Het ontwerp voorziet in artikel 42 in een algemene rechtsgrondslag voor deze uitwisselingen: *“De Regering verzamelt voor de behandeling van de aanvraag op eigen initiatief alle noodzakelijke inlichtingen om het recht van de aanvrager te kunnen beoordelen. Indien die inlichtingen ontbreken, vraagt ze die aan bij de aanvrager, overeenkomstig de door haar vastgestelde nadere regels.”*

7. De Commissie staat in beginsel gunstig ten aanzien van deze regel, maar zij suggereert om hem te verduidelijken door expliciet te verwijzen naar de volgende egov-principes², die ook erkend

¹ Zie randnummers 7 t.e.m. 13 van advies nr. 10/2011 van 25 mei 2011.

² Voor de redactie kan inspiratie gevonden worden in artikel 13 van de wet van 5 mei 2014 houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkschakeling van elektronische en papieren formulieren:

“De participerende overheidsdiensten zamelen, nadat zij hiervoor de nodige machtigingen verworven hebben, de elektronisch beschikbare gegevens die worden aangeboden via de federale dienstenintegrator in bij deze laatste.

De participerende overheidsdiensten zamelen gegevens waarover ze beschikken in uitvoering van het eerste lid niet meer in bij de betrokkene, zijn lasthebber of zijn wettelijke vertegenwoordiger.

worden in de vaste jurisprudentie van de Commissie, gelet op hun meerwaarde op het vlak van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer:

- a. de unieke gegevensinzameling (vraag als overheid niet wat je al weet);
- b. het gebruik van authentieke bronnen³;
- c. de ontsluiting van authentieke bronnen via dienstenintegratoren⁴.

8. De in randnummer 7 gesuggereerde verduidelijkingen zijn evenwel niet nodig indien de bevoegde administratie van de aanvrager zou aangesloten zijn bij het netwerk van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (en dus een instelling van sociale zekerheid zou zijn in de zin van artikel 2, 2°, van de KSZ-wet⁵), aangezien voornoemde egov-principes, en de daarbij horende waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, reeds vervat liggen in de KSZ-wet. De Commissie gaat er overigens van uit dat de bevoegde administratie van de aanvrager vandaag – zoals dit in het verleden ook steeds zo geweest is voor de kinderbijslagfondsen – deel uitmaakt van dit KSZ-netwerk⁶. Mocht hier twijfel over bestaan, wijst zij er op dat de aanvrager nog twee andere mogelijkheden heeft om desgevallend expliciet bij dit netwerk aan te sluiten:

- a. dit zou uitdrukkelijk in het ontwerp kunnen vermeld worden, ofwel
- b. zou dit kunnen geregeld worden door een uitbreiding van het KSZ-netwerk te voorzien in een federaal Koninklijk besluit, conform artikel 18 van de KSZ-wet.

9. De Commissie ziet tot slot ook nog een ander aandachtspunt: voornoemde uitwisselingen van persoonsgegevens tussen overheidsdiensten zijn vaak onderworpen aan een voorafgaande machtigingsplicht⁷ en deze wettelijke verplichtingen zullen in de praktijk evident ook nageleefd moeten worden vooraleer de desbetreffende gegevensstromen kunnen geoperationaliseerd worden.

Participerende overheidsdiensten die beschikken over een rechtstreekse toegang tot een authentieke bron hergebruiken de gegevens die erin beschikbaar zijn en mogen deze gegevens niet langer inwinnen bij de betrokkene, zijn lasthebber of wettelijke vertegenwoordiger."

³ Zie aanbeveling van de Commissie nr. 09/2012 in verband met authentieke gegevensbronnen in de overheidssector.

⁴ Zie aanbeveling van de Commissie nr. 03/2009 in verband met integratoren in de overheidssector.

⁵ Wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid.

⁶ De Commissie gaat er immers van uit dat de bevoegde administratie van de aanvrager vandaag een instelling van sociale zekerheid betreft in de zin van artikel 2, 2° van de KSZ-wet.

De definitie van "meewerkende instelling van sociale zekerheid" luidt immers als volgt: "de meewerkende instellingen van sociale zekerheid, dat wil zeggen de instellingen van privaatrecht, andere dan de sociale secretariaten voor werkgevers en de tarifieringsdiensten van de apothekersverenigingen die erkend zijn om mee te werken aan de toepassing van de sociale zekerheid" (artikel 2, 2°, b) KSZ-wet).

De definitie van "sociale zekerheid" (artikel 2, 1°, a) KSZ wet) omvat onder andere een verwijzing naar alle regelingen bedoeld in artikel 21 van de Wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers en in dit artikel 21 van laatstgenoemde wet wordt in punt 6° van de eerste paragraaf de gezinsbijslag vermeld.

⁷ Zie bv. artikel 36bis WVP.

B. Opmerkingen op bepaalde artikelen in het ontwerp

a. Terminologische opmerking

10. In de artikelen 62 en 63 worden de noties “verzamelen” en “verwerken” telkens apart vermeld. In de definitie van “verwerking” (zie artikel 1, §2, WVP), wordt verzamelen als een vorm van verwerking gezien en het is aldus weinig zinvol om de term “verzamelen” telkens opnieuw op te nemen in het ontwerp.

b. Artikelen 40 & 41

11. De artikelen 40 en 41 handelen onder andere over de wijze waarop de rechthebbende van een gezinsbijslag zijn aanvraag moet indienen en welke inlichtingen hij hierbij dient te verstrekken. De Commissie adviseert om van deze contacten met de betrokkenen gebruik te maken om ook aan de informatieplicht te voldoen die in artikel 9 WVP wordt voorzien. Bij de opmaak van het “model van de aanvragen om gezinsbijslagen” dat bij uitvoeringsbesluit zal vastgelegd worden⁸, kan hier bijvoorbeeld rekening mee gehouden worden.

12. De Commissie constateert verder dat in artikel 41 wordt aangegeven dat de Regering aan de betrokkenen informatie zal verstrekken omtrent hun rechten en plichten *“op voorwaarde dat de aanvrager daarom verzoekt”*. Zij onderlijnt dat deze zinsnede in strijd is met de WVP, tenzij het de bedoeling zou zijn om hier in een uitzonderingsregeling te voorzien⁹ Als algemene regel stelt artikel 9 van de WVP immers dat de verantwoordelijke voor de verwerking op eigen initiatief informatie moet verstrekken over bijvoorbeeld het recht op toegang.

c. Artikel 62

13. De Regering van de Duitstalige Gemeenschap wordt in het ontwerp aangeduid als “verantwoordelijke voor de verwerking”. Met deze aanduiding van de verantwoordelijke voor de verwerking, wordt voldaan aan artikel 1, §4, WVP.

⁸ Artikel 40, derde lid, 2°, van het ontwerp.

⁹ In onderhavig geval zullen de geplande gegevensverwerkingen worden verricht in toepassing van bepalingen die in een decreet zijn vastgelegd. Krachtens artikel 9, § 2, 2de lid, b) van de WVP is er in dergelijke situatie een uitzondering mogelijk op de informatieplicht. Dit artikel uit de WVP is echter enkel van toepassing op gevallen waarin de persoonsgegevens niet bij de betrokkene verkregen zijn. In de gevallen waarin de persoonsgegevens betreffende de betrokkene bij hemzelf worden verkregen, kan deze uitzondering niet ingeroepen worden en blijft de informatieplicht onverminderd gelden (artikel 9, §1, WVP).

14. De Commissie stelt zich wel de vraag of de Regering in de praktijk het doel en de middelen van de gegevensverwerkingen zal bepalen (zie definitie van “verantwoordelijke voor de verwerking” in artikel 1, §4, WVP). Wellicht zal dit toch eerder de taak zijn van de bevoegde administratie(s)¹⁰? Ze nodigt de aanvrager dan ook uit om deze oefening opnieuw te maken en om een verantwoordelijke voor de verwerking aan te duiden die maximaal met de realiteit overeenstemt. Desgevallend kan het in deze context zinvol zijn om niet alleen een algemene verantwoordelijke voor de verwerking aan te duiden, maar om ook op het niveau van de meer operationele actoren bepaalde verantwoordelijkheden vast te leggen in de regelgeving¹¹.

d. Artikel 63

15. Betreffende de verwerking van persoonsgegevens betreffende de gezondheid, wordt in artikel 63 van het ontwerp verwezen naar het medisch geheim en naar de wet betreffende de rechten van de patiënt. De Commissie neemt hier akte van en vestigt er tegelijk de aandacht op dat deze categorie van persoonsgegevens ook in de WVP aan een hoger beschermingsniveau onderworpen zijn. Een verwerking van dergelijke gegevens is in principe zelfs verboden (artikel 7, § 1, WVP), behalve in de gevallen die in artikel 7, § 2, WVP, zijn opgesomd. Eén van die uitzonderingsgevallen betreft bijvoorbeeld de situatie waarin de verwerking verplicht is gesteld door een wet om redenen van zwaarwegend algemeen belang. Een andere uitzondering betreft de schriftelijke toestemming van de betrokkenen. De Commissie adviseert om in (de memorie bij) het ontwerp een keuze te maken betreffende de grondslag die zal worden weerhouden om de verwerking van medische gegevens in het kader van de toekenning van gezinsbijslagen te rechtvaardigen en zij suggereert om hierbij de voorkeur te geven aan de basis voorzien in artikel 7, §2, c), WVP.

16. Daarnaast verwijst de Commissie volledigheidshalve naar de andere voorwaarden betreffende de verwerking van medische gegevens, die in de WVP en in het uitvoeringsbesluit bij de WVP voorzien zijn¹²:

- de gegevens dienen bij de betrokkene zelf te worden verzameld;

¹⁰ Indien er meerdere verantwoordelijken voor de verwerking zouden aangeduid worden, dient in de toekomst ook rekening gehouden te worden met artikel 26 van de GDPR, dat de verplichting oplegt om tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in een onderlinge contractuele regeling te voorzien waarin hun respectieve verantwoordelijkheden worden vastgelegd.

¹¹ Zie ter illustratie randnummers 51 en 52 van het advies nr. 57/2015 van 16 december 2015 en randnummers 8 t.e.m. 14 van het advies nr. 10/2017 van 22 februari 2017.

¹² Artikel 7, §§ 4 en 5, WVP; artikelen 25-27 koninklijk besluit van 13 februari 2001 *ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens*; Artikel 42 van de wet van 13 december 2006 *houdende diverse bepalingen betreffende gezondheid*.

- de verantwoordelijke voor de verwerking dient een lijst bij te houden van categorieën van personen die de gegevens mogen raadplegen. Deze personen moeten gebonden zijn aan een vertrouwelijkheidsplicht;
- bij de informatieverstrekking aan de betrokkenen of in de aangifte bij de Commissie dienen bijkomende punten te worden vermeld, waaronder de wettelijk basis die de verwerking van gezondheidsgegevens in dergelijke gevallen toelaat;
- de verwerking dient in principe onder de verantwoordelijkheid van een “beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg” te gebeuren;
- voor bepaalde mededelingen van gezondheidsgegevens is een voorafgaande machtiging van de afdeling gezondheid van het Sectoraal Comité Sociale Zekerheid en Gezondheid vereist.

e. Artikel 64

17. Artikel 64 van het ontwerp bevat een opsomming van de gegevenscategorieën die door “*de Regering en de inspecteurs (...)*” kunnen verwerkt worden. De Commissie merkt vooreerst op dat de verwijzing in dit artikel naar de inspecteurs verwarring scheidt, aangezien deze vermelding de indruk creëert dat de inspecteurs aparte verantwoordelijken voor de verwerking zijn, wat niet coherent is met de huidige tekst van artikel 62 van het ontwerp (cf. supra randnummers 13-14).

18. Ten tweede constateert de Commissie dat de gegevenscategorieën die onder de punten 7° en 8° van artikel 64 worden opgesomd – met name gevoelige en gerechtelijke gegevens in de zin van artikel 6 en artikel 8 WVP – in deze context onvoldoende duidelijk zijn, noch wat hun exacte inhoud betreft, noch wat de noodzakelijkheid betreft om ze te verwerken. Zonder hierbij a priori de noodzaak in vraag te willen stellen om deze gegevens te verwerken, adviseert zij om in (de memorie bij) het ontwerp aan te geven welke gevoelige en gerechtelijke gegevens juist geïdentificeerd worden.

f. Artikel 65

19. Artikel 65 vermeldt het principe dat bij voorkeur anonieme gegevens zullen verwerkt worden in het kader van de toekenning van de gezinsbijslagen. De Commissie stelt zich de vraag in welke situaties er in onderhavige context met “anonieme gegevens” zou kunnen gewerkt worden, behoudens voor beleidsonderzoek. In de hypothese dat enkel deze onderzoeksdoeleinden geïdentificeerd zouden worden, adviseert zij om dit ook te expliciteren in artikel 65 van het voorontwerp.

20. De Commissie adviseert verder om in dit artikel ook naar de notie “gecodeerde gegevens”¹³ te verwijzen en om in een gelijkaardig cascadesysteem te voorzien als voorgeschreven in de artikelen 3 tot en met 5 van het uitvoeringsbesluit bij de WVP¹⁴.

g. Artikel 66

21. In artikel 66 van het ontwerp wordt verwezen naar het principe dat persoonsgegevens niet langer mogen bewaard worden dan nodig (zie ook artikel 4, §1, 5°, WVP). De Commissie beveelt aan om betreffende de bewaartermijn (in dit artikel of in een uitvoeringsbesluit) de volgende opdeling te maken:

- a. De behandeling van een hangend dossier vereist een bewaring van gegevens opdat deze op normale wijze beschikbaar en toegankelijk zijn voor de ambtenaren die belast zijn met het beheer van het dossier;
- b. Zodra een dossier behandeld is en dus kan gearhiveerd worden, moet de gekozen bewaringswijze aan de gegevens slechts een beperkte beschikbaarheid en toegankelijkheid verlenen. Een dergelijke bewaringswijze moet toelaten om een antwoord te bieden op andere mogelijke doeleinden van deze bewaring, zoals de naleving van de wettelijke voorschriften inzake verjaring (zie de artikelen 75 en 76 van het ontwerp) of de uitvoering van een administratieve controle. Eens de bewaring niet langer nuttig is, dienen de gegevens niet langer te worden bewaard.

¹³ Voor de definities van “anonieme”, “gecodeerde” en “niet-gecodeerde” gegevens: zie artikel 1 van het Koninklijk besluit van 13 februari 2001 *ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna “uitvoeringsbesluit bij de WVP” genoemd).

¹⁴ In het uitvoeringsbesluit bij de WVP is dit cascadesysteem enkel van toepassing in de onderzoeks-context (maar de idee erachter kan ook in andere contexten toegepast worden, aangezien deze cascade een concretisering van het proportionaliteitsbeginsel (artikel 4, §1, 3°, WVP, betreft) . Samengevat ziet het er als volgt uit:

- a. in principe dient wetenschappelijk onderzoek op basis van anonieme gegevens te gebeuren;
- b. indien de onderzoeker weliswaar niet de identificatie van de betrokken personen nodig heeft, maar het gegevensverlies van de anonimisering niet aankan of via de bron toch terug moet kunnen voor aanvullende gegevens, volstaan gecodeerde gegevens;
- c. indien er een transfert van persoonsgegevens met directe identificatie nodig is, moeten de betrokkenen niet alleen ingelicht worden over de voorgenomen transfer, maar ook hun uitdrukkelijke toestemming geven.

OM DEZE REDENEN,

verstrekt de Commissie een gunstig advies op het voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap betreffende de gezinsbijslagen, mits rekening wordt gehouden met de bovenstaande opmerkingen.

De wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere