



## Advies nr. 76/2019 van 20 maart 2019

**Betreft:** Voorontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden voor het coördineren van de gegevensverwerking in het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen (CO-A-2019-052)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikel 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 Dhr. Pedro Facon, Secretaris van de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid, ontvangen op 29 januari 2019 en gelet op de bijkomende toelichting, ontvangen op 8 februari 2019;

Gelet op het verslag van de heer Willem Debeuckelaere;

Brengt op 20 maart 2019 het volgend advies uit:

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

1. De Secretaris van de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid (hierna “de aanvrager”) verzocht op 29 januari 2019 het advies van de Autoriteit over een voorontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden *voor het coördineren van de gegevensverwerking in het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen* (hierna “het Ontwerp”).
2. Het Ontwerp beoogt de volgende doelstellingen:
  - het bevorderen van een veilige elektronische informatie-uitwisseling en gegevensdeling tussen alle actoren bevoegd voor het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen, met de nodige waarborgen op het vlak van de informatieveiligheid en de vertrouwelijkheid van gegevens, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het respect van het beroepsgeheim;
  - het optimaliseren van de kwaliteit en de continuïteit van de zorg en de veiligheid van de patiënt evenals de vereenvoudiging van de procedures voor alle betrokken actoren.<sup>1</sup>
3. Het Ontwerp is gebaseerd op het samenwerkingsakkoord van 20 november 2017 tussen de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden *voor het coördineren van de gegevensverwerking in het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen* (hierna “het samenwerkingsakkoord van 20 november 2017”), dat reeds op 16 maart 2018 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd werd. Op het moment van deze publicatie was het samenwerkingsakkoord van 20 november 2017 echter nog niet goedgekeurd door de bevoegde wetgevende assemblees<sup>2</sup>. Toen de Minister-president van de Franse Gemeenschap het advies van de Raad van State verzocht omtrent een voorontwerp van decreet tot goedkeuring van dit samenwerkingsakkoord, maakte de Raad in zijn advies van 24 juli 2018<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> P. 2 Memorie van Toelichting bij het Ontwerp.

<sup>2</sup> In zijn advies nr. 63 753/VR/V van 24 juli 2018 merkte de Raad van State ter zake overigens het volgende op:

*« La pratique consistant à publier un accord de coopération au Moniteur belge avant que les actes législatifs d'assentiment aient été adoptés et avant que la section de législation ait émis un avis sur ceux-ci soulève des difficultés au regard de la sécurité juridique. Ce procédé est en effet source de confusion en ce qui concerne la force obligatoire de l'accord de coopération, qui ne peut produire d'effets juridiques qu'après avoir reçu l'assentiment de tous les législateurs concernés. En outre, en cas de modification, par exemple pour donner suite à l'avis de la section de législation, il doit à nouveau être publié dans une version modifiée, de sorte que les destinataires du dispositif inscrit dans les accords de coopération ayant le même objet pourraient être induits en erreur quant à la portée juridique de l'accord de coopération publié dans sa version initiale.*

*Ce procédé, qui ne témoigne pas d'un respect loyal des prérogatives des législateurs concernés et de la section de législation, doit par conséquent être déconseillé »*

In zijn bijkomende toelichting van 8 februari 2019 verduidelijkte de aanvrager dat de eerdere publicatie van het samenwerkingsakkoord in het Belgisch Staatsblad, een administratieve vergissing betrof.

<sup>3</sup> Advies nr. 63 753/VR/V

onder andere de opmerking dat het advies van de Autoriteit diende te worden gevraagd. Op 29 januari 2019 verzocht de aanvrager effectief het advies van de Autoriteit, zij het betreffende een licht gewijzigde tekst van het samenwerkingsakkoord.

4. Het Ontwerp bevat een aantal bepalingen betreffende de uitwisseling van gegevens tussen diverse federale en regionale overheidsdiensten en de Autoriteit focust zich in onderhavig advies dan ook op deze artikels.

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

### **1. Kwaliteit van de regelgevende grondslag**

5. Het tweede en derde lid van artikel 3 van het Ontwerp luiden als volgt:
 

*“Indien een gegevensverwerking die onder de bevoegdheid van een Partij wordt verricht, betrekking heeft op gegevens die tegelijk herbruikbaar zijn in het kader van de uitvoering van de bevoegdheden van één of meer andere partijen inzake gezondheidsbeleid en bijstand aan personen, mag eerstgenoemde Partij deze gegevens beschikbaar stellen voor die andere Partijen op hun verzoek.*

*Elke Partij blijft verantwoordelijk voor de correcte naleving van de Europese en Belgische [en in voorkomend geval deelstatelijke] regelgeving over de bescherming bij de verwerking van persoonsgegevens en in het bijzonder de regelgeving specifiek van toepassing bij de mededeling van gegevens en in voorkomend geval de regelgeving voor het verkrijgen van de door deze regelgeving opgelegde machtigingen die vereist zijn voor de in het vorige lid bedoelde gegevensdeling .”*
6. Uitwisselingen van persoonsgegevens<sup>4</sup> en gegevens over gezondheid<sup>5</sup>, zullen aldus de Autoriteit een rechtsgrond vinden in respectievelijk artikel 6.1. c) of e) AVG en in artikel 9.2., g), AVG. De Autoriteit brengt in herinnering dat daarom de essentiële elementen van deze verwerkingen in de wetgeving zouden moeten opgenomen zijn. Concreet dient de regelgeving die dergelijke verwerkingen omkadert, in principe de volgende essentiële elementen te vermelden<sup>6</sup>:
  - het doel van de verwerking;
  - de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens;
  - de betrokkenen;

---

<sup>4</sup> Artikel 4, 1), AVG.

<sup>5</sup> Artikel 4, 15), AVG.

<sup>6</sup> Zie artikel 6.3. AVG, artikel 22 GW en artikel 8 EVRM.

- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
  - de opslagperioden;
  - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).
7. Ook de Raad van State merkte in zijn advies van 24 juli 2018 op dat gegevensuitwisselingen tussen overheidsdiensten voldoende precies moeten geregeld worden in de regelgeving. Deze opmerking van de Raad van State leidde evenwel niet tot aanpassingen van de tekst van het Ontwerp<sup>7</sup>.
8. Daarnaast wees de EDPS<sup>8</sup> er in haar advies nr. 8/2017 *on the proposal for a Regulation establishing a single digital gateway and the 'once-only' principle*<sup>9</sup> op dat het 'only once-principle' ondergeschikt is aan de regels inzake dataprotectie: " (...) *However, this is not an open-ended permission to enact any sweeping and generic legislative text to allow for unlimited reuse of personal data across government departments. (...)*"
9. En verder is de rechtspraak van het Hof van Justitie hier eveneens relevant. In een arrest van 1 oktober 2015 besliste het Hof immers het volgende<sup>10 11</sup>: "(...) *dat de artikelen 10, 11 en 13 van richtlijn 95/46/EG moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan nationale maatregelen (...) die een overheidsinstantie van een lidstaat toestaan persoonsgegevens over te dragen aan een andere overheidsinstantie die ze vervolgens verwerkt, zonder dat de betrokkenen zijn geïnformeerd over deze overdracht of verwerking*". Transparantie naar de betrokkenen is dus essentieel en dit begint bij de uitwerking van een nauwkeurig regelgevend kader dat ook publiek gemaakt wordt.
10. De Autoriteit moet evenwel vaststellen dat het Ontwerp in de in randnummer 5 geciteerde bepalingen geen concreet beeld schetst van de gegevensverwerkingen die in onderhavige context zullen plaatsvinden, **wat het haar *de facto* onmogelijk maakt om het Ontwerp ten gronde te kunnen toetsen aan het juridisch kader dat in de randnummers 6 tot en met 9 wordt geschetst.**
11. Tegelijk is zij er zich van bewust dat het niet evident is om in een samenwerkingsakkoord alle mogelijke toekomstige gegevensuitwisselingen in al hun aspecten te regelen. Artikel 3, tweede

---

<sup>7</sup> Enkel in de Memorie van toelichting bij het Ontwerp werd informatie toegevoegd over de rol van het Informatieveiligheidscomité.

<sup>8</sup> European Data Protection Supervisor.

<sup>9</sup> [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-08-01\\_sdg\\_opinion\\_en\\_0.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-08-01_sdg_opinion_en_0.pdf)

<sup>10</sup> Hof van Justitie 1 oktober 2015 (C-201/14), *Smaranda Bara*

<sup>11</sup> Dit arrest dateert van voor de inwerkingtreding van de AVG, maar behoudt ook in het huidige juridisch kader haar relevantie.

lid, van het Ontwerp voorziet wellicht daarom in de in randnummer 5 geciteerde vage formulering. De Autoriteit leest in deze bepaling louter de neerslag van een engagement om gegevensdeling tussen federale en gefedereerde entiteiten te promoten. **Maar dit impliceert dat artikel 3, tweede lid van het Ontwerp op zich niet als een rechtsbasis zou kunnen fungeren om concrete gegevensuitwisselingen tussen de verschillende partijen te organiseren.** Er zijn evident meer nauwkeurige regelgevende bepalingen nodig – waarin de essentiële elementen (zie supra randnummer 6) van de beoogde gegevensuitwisselingen geregeld worden – opdat deze uitwisselingen een rechtsbasis zouden kunnen vinden in respectievelijk artikel 6.1. c) of e) AVG en in artikel 9.2, g), AVG. Die meer precieze regelgevende bepalingen kunnen allen in het Ontwerp opgenomen worden of kunnen ook in andere regelgeving vervat liggen, zoals de ‘eigen’ regelgeving van elke federale en/of gefedereerde entiteit die het Ontwerp onderschrijft.

12. Bij de beoordeling of een geplande gegevensuitwisseling beantwoordt aan de AVG, artikel 22 GW en artikel 8 EVRM, dient aldus het volledige regelgevend kader dat betrekking heeft op de betrokken verwerking, alsook alle maatregelen die zullen genomen worden om de rechten van de betrokkenen te waarborgen, geëvalueerd te worden. Aangezien de tekst van het Ontwerp vandaag geen enkel zicht biedt op de concrete gegevensverwerkingen die zullen plaatsvinden, is het voor de Autoriteit onmogelijk om deze evaluatie in de context van onderhavig advies te maken. **Deze oefening zal dus door de betrokken verwerkingsverantwoordelijken moeten gemaakt en gedocumenteerd worden, rekening houdend met de volledige toepasselijke regionale, federale en Europese regelgeving, en dit telkens vooraleer een nieuwe stroom geoperationaliseerd wordt.**
13. Het derde lid van artikel 3 van het Ontwerp<sup>12</sup> lijkt overigens – zij het te vaag – allusie te maken op het feit dat het tweede lid van dit artikel op zich geen blanco-cheque vormt voor de uitwisseling van gegevens. De Autoriteit verzoekt evenwel om de draagwijdte van het tweede en derde lid van artikel 3 van het Ontwerp hoe dan ook beter af te bakenen. En dit kan met name door een combinatie van de volgende twee ingrepen:

---

<sup>12</sup> Op p. 3 & 4 van de Memorie van Toelichting bij het Ontwerp wordt dit ook bevestigd: *“Het ontwerp van samenwerkingsovereenkomst heeft niet tot doel om veranderingen in de vigerende wettelijke bepalingen te maken op het gebied van de bescherming van gegevens, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of de rechten van patiënten. De betrokken wetgeving inzake deze materies worden op geen enkele wijze beïnvloed door dit voorstel tot samenwerkingsovereenkomst. (...)*

*Overwegende dat het doel van deze samenwerkingsovereenkomst is een juridisch kader te creëren om de uitwisseling van informatie tussen overheidsdiensten te vergemakkelijken, met inachtneming van de regels inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer; (...)*”

- Het in randnummer 6 geciteerde tweede lid van artikel 3 van het Ontwerp beginnen met de woorden *“Onverminderd het derde lid...”*. Een dergelijke formulering zal overigens beter aansluiten met de uitleg die hierover vandaag reeds in de Memorie van Toelichting wordt verstrekt, aangezien het aspect gegevensuitwisseling daar wel in één adem vernoemd wordt met de *“inachtneming van de regels inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer”*<sup>13</sup>.
  - In de Memorie van Toelichting bij artikel 3 verwijzen naar de belangrijkste regels inzake dataprotectie, zoals de principes van doelbinding, minimale gegevensverwerking, beveiliging, het aanduiden van een verwerkingsbasis en het vastleggen van de essentiële elementen van gegevensverwerkingen in regelgeving. In de Memorie van Toelichting bij het Ontwerp wordt in de huidige versie immers enkel de rol van het informatieveiligheidscomité uitvoerig uiteengezet. Hoewel de beraadslagingen van dit Comité onmiskenbaar een meerwaarde hebben bij de omkadering van gegevensuitwisselingen in de publieke sector, kunnen zij geen geheel nieuwe rechtsbasis voor een verwerking creëren die geen grond zou vinden in of haaks zou staan op de vigerende regelgeving. Deze beraadslagingen dienen dus steeds afdoende steunpunten te vinden in de regelgevende instrumenten die op de gegevensverwerking in kwestie van toepassing zijn. Het is dan ook aangewezen om in de Memorie van Toelichting niet alleen naar de beraadslagingen van het Informatieveiligheidscomité te verwijzen, maar om ook te wijzen op alle belangrijke principes inzake dataprotectie zoals hoger in deze alinea uiteengezet.
14. De Autoriteit onderlijnt tegelijk dat zelfs indien de twee in randnummer 13 gesuggereerde wijzigingen aan de tekst van het Ontwerp effectief worden doorgevoerd, dit de verwerkingsverantwoordelijken geenszins van hun verplichtingen ontslaat die in randnummers 12 & 16 worden uiteengezet.

## **2. Principe van de minimale gegevensverwerking**

15. Het in randnummer 5 geciteerde tweede lid van artikel 3 van het Ontwerp bevat de volgende zinsnede: *“Indien een gegevensverwerking (...) betrekking heeft op gegevens die tegelijk herbruikbaar zijn in het kader van de uitvoering van de bevoegdheden van één of meer andere partijen (...), mag eerstgenoemde Partij deze gegevens beschikbaar stellen voor die andere Partijen op hun verzoek”*<sup>14</sup>. De Autoriteit verzoekt om het onderlijnde woord te vervangen

---

<sup>13</sup> Zie de derde alinea op p. 4 van de Memorie van Toelichting bij het Ontwerp.

<sup>14</sup> De Autoriteit merkt ook op dat de huidige Franse tekst van het tweede lid van artikel 3 op dit punt nog iets problematischer lijkt dan de Nederlandstalige tekst, aangezien het woord “herbruikbaar”, daarin als volgt wordt vertaald: *“(...) susceptibles d’être*

door het woord “noodzakelijk”, teneinde de formulering in lijn te brengen met artikel 5.1.c) AVG. De huidige tekst van het Ontwerp geeft immers de indruk dat ook gegevensuitwisselingen mogelijk zijn die niet strikt noodzakelijk zijn, wat evident niet strookt met het principe van de minimale gegevensverwerking.

16. Meer in het algemeen constateert de Autoriteit verder dat het Ontwerp betrekking heeft op gegevensverwerkingen in het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen, wat impliceert dat het voor deze verwerkingen vaak volstaat dat gepseudonimiseerde gegevens aangewend zouden worden. In het licht van het principe van de minimale gegevensverwerking is dit ook verplicht: van zodra gepseudonimiseerde gegevens volstaan om het vooropgestelde doeleinde te verwezenlijken dient met dergelijke gegevens gewerkt te worden. De Autoriteit onderlijnt dat dit aspect dus ook per concrete verwerking door de betrokken verwerkingsverantwoordelijken geëvalueerd dient te worden.

### **3. Slotbemerking**

17. Het in randnummer 5 geciteerde derde lid van artikel 3 van het Ontwerp geeft terecht aan dat het Ontwerp alle dataprotectie-verplichtingen in hoofde van de betrokken actoren, onverlet laat. Volledigheidshalve – en onverminderd alle andere verplichtingen die de AVG en de WVG opleggen – wijst de Autoriteit op de plicht van elke verwerkingsverantwoordelijke om na te gaan of het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (artikel 35 AVG)<sup>15</sup> al dan niet noodzakelijk is, en dit vooraleer gegevensuitwisselingen in de context van onderhavig Ontwerp geoperationaliseerd worden.

---

*réutilisées (...)*”. In de Franse versie lijkt het ‘vrijblijvende’ karakter van de keuze tot gegevensuitwisseling nog meer te worden benadrukt, waardoor het spanningsveld met artikel 5.1.c) AVG nog groter lijkt dan in de Nederlandstalige tekst.

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

- Info op website van de Autoriteit: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/gegevensbeschermingseffectbeoordeling-0>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018

([https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling\\_01\\_2018.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2018.pdf) )

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248)

([https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/wp248%20rev.01\\_nl.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/wp248%20rev.01_nl.pdf) )

## OM DEZE REDENEN

Oordeelt de Autoriteit dat

-artikel 3, tweede lid, van het Ontwerp op zich geen voldoende precieze rechtsbasis vormt om gegevensuitwisselingen te kunnen legitimeren (randnummers 6 t.e.m. 9 & 11);

-artikel 3, tweede en derde lid, van het Ontwerp in elk geval dienen aangepast te worden zoals uiteengezet in randnummers 13 & 15;

-de verschillende verwerkingsverantwoordelijken, telkens vooraleer in onderhavige context een nieuwe gegevensstroom geoperationaliseerd wordt, de conformiteit met de dataprotectie-regels dienen te evalueren en te documenteren zoals uiteengezet in randnummers 11, 12, 16 & 17.

(get.) An Machtens  
Wvd. Administrateur

(get.) Willem Debeuckelaere  
Voorzitter  
Directeur Kenniscentrum