



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 233/2022 van 29 september 2022

Betreft: Een voorontwerp van wet houdende maatregelen van bestuurlijke politie inzake reisbeperkingen en het Passagier Lokalisatie formulier (CO-A-2022-197)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps, mevrouw Cédrine Morlière, mevrouw Nathalie Raghenon, mevrouw Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

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-eersteminister en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 18/07/2022;

Gelet op de bijkomende stukken en inhoudelijke toelichting ontvangen op 31/08/2022 en op 07/09/2022;

Brengt op 29 september 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvragers verzoeken om het advies van de Autoriteit aangaande een voorontwerp van wet *houdende maatregelen van bestuurlijke politie inzake reisbeperkingen en het Passagier Lokalisatie Formulier* (hierna "het voorontwerp").

Context en voorgaanden

2. Tijdens de COVID-19 pandemie, kon voor het invoeren van reisbeperkingen en het introduceren van het Passagier Lokalisatie Formulier (hierna "PLF") een beroep worden gedaan op de wet van 14 augustus 2021 *betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie* (hierna "pandemiewet"). De Memorie van toelichting bij het voorontwerp (p. 1) stelt dat ook buiten het kader van een epidemische noodsituatie, het noodzakelijk kan zijn (of blijven) om reisbeperkende maatregelen in te voeren (of aan te houden) teneinde de volksgezondheid te beschermen (zowel de bevolking als het gezondheidssysteem) tegen de gevolgen van een besmettelijke infectieziekte. Dergelijke maatregelen moeten o.m. het aantal besmettingen en de verspreiding van eventuele nieuwe varianten op het grondgebied onder controle houden.

3. Het voorontwerp beoogt de creatie van een wettelijke basis met betrekking tot reisbeperkingen en de toepassing van een PLF op grond van volksgezondheidsmotieven, welke het huidige rechtskader¹ moet vervangen en welk moet toelaten om op meer 'generieke' wijze (toepasselijk voor diverse (weliswaar niet nader gepreciseerde) besmettelijke infectieziekten en dus niet enkel COVID-19), indien daartoe in de toekomst een noodzaak zou bestaan, *"reisbeperkingen en het gebruik van het PLF zoals voorzien door "het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021"*² ook

¹ "Na het beëindigen van de epidemische noodsituatie op 11 maart 2022 werden de nodige maatregelen inzake de door de Europese Unie gecoördineerde reisbeperkingen ten gevolge van de coronavirus COVID-19-pandemie aangekomen bij de koninklijke besluiten van 11 maart en 20 mei 2022, zodat er geen leemte zou ontstaan na het aflopen van de reisbeperkingen opgelegd op basis van de Pandemiewet."

Artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 *houdende de nodige maatregelen inzake de door de Europese Unie gecoördineerde reisbeperkingen ten gevolge van de coronavirus COVID-19 pandemie en tot opheffing van het koninklijk besluit van 11 maart 2022 houdende de nodige maatregelen inzake de door de Europese Unie gecoördineerde reisbeperkingen ten gevolge van de coronavirus COVID-19 pandemie* stelt overigens de in het besluit voorziene maatregelen van toepassing zijn tot en met 30 november 2022.

² Samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federal Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie *betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België* (hierna "SWA van 14 juli 2021").

De Memorie van toelichting (p. 16) vermeldt terzake: "Hoewel het Samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 werd opgesteld in het kader van de COVID-19-pandemie, is het hoofdstuk daarvan dat betrekking heeft op het PLF reeds generiek in die zin dat het kan worden gebruikt voor alle soorten besmettelijke infectieziekten. Dat samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 voorziet echter dat het wettelijk kader voor het PLF slechts kan worden toegepast telkens en zolang door of krachtens een wet inzake bestuurlijke politie, reizigers verplicht zijn het PLF in te vullen."

mogelijk te maken in de aanloop naar of de nasleep van een epidemische noodsituatie". (zie p. 2 van de Memorie van toelichting bij het voorontwerp)

4. Het voorontwerp bestaat voornamelijk uit het delegeren aan de Koning van de nadere invulling van gebeurlijk op te leggen reisbeperkingen en de daarmee gepaard gaande gegevensverwerkingen, evenals het bepalen van de omstandigheden waarin het PLF, zoals bedoeld en omkaderd in Titel VIII van het SWA van 14 juli 2021 en het SWA van 24 maart 2021³, kan verplicht worden.

5. De Autoriteit bracht omtrent deze SWA, naar aanleiding van haar voorafgaande raadpleging, adviezen nr. 124/2021⁴ en 27/2021⁵ uit omtrent de daarin beschreven gegevensverwerkingen waarmee de PLF-verplichting gepaard gaat.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

Voorafgaande opmerkingen

6. De Autoriteit wijst erop dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat is vastgelegd in artikel 8 EVRM en in artikel 22 van de *Grondwet*. Dit recht is echter niet absoluut. De artikelen 8 EVRM en 22 van de *Grondwet* sluiten overheidsinmenging in het recht op bescherming van het privéleven (waar ook persoonsgegevens deel van uitmaken) niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling; dat zij beantwoordt aan een algemeen maatschappelijk belang en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling⁶. Elke norm die de verwerking

³ Samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 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 komende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België* (hierna "SWA van 24 maart 2021").

⁴ Advies nr. 124/2021 van 12 juli 2021 *betreffende een ontwerp van Samenwerkingsakkoord 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 het digitaal EU-COVID-certificaat, het Covid Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België en voor een ontwerp van uitvoerend samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het Covid Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België*.

⁵ Advies nr. 27/2021 van 17 maart 2021 *betreffende 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*.

⁶ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH, Arrest van 4 april 2019, nr. 49/2019 ("Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een

van persoonsgegevens regelt (en die van nature een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens) moet niet alleen noodzakelijk en evenredig zijn, maar ook voldoen aan de eisen van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de betrokkenen, over wie gegevens worden verwerkt, een duidelijk beeld krijgen van de verwerking van hun gegevens.

7. Krachtens artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de *Grondwet* en artikel 8 van het EVRM, moet dergelijke norm van wettelijke rangorde bepalen onder welke omstandigheden een gegevensverwerking is toegestaan. Overeenkomstig het legaliteits- en het voorzienbaarheidsprincipe moet deze wetgevingsnorm dus in ieder geval de essentiële elementen van de verwerking(en) vastleggen. Wanneer de gegevensverwerking(en) een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordig(t)(en)⁷, zoals *in casu* het geval is⁸, moeten volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld:

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n);
- de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is);
- de (categorieën van) gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van dit (deze) doeleinde(n);
- de categorieën van betrokkenen wiens gegevens zullen worden verwerkt;
- de maximale bewaartermijn van de gegevens;
- de (categorieën van) ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- in voorkomend geval en voor zover noodzakelijk, de beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling").

⁷ Er zal veelal sprake zijn van een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van betrokkenen wanneer een gegevensverwerking (een of) meer van volgende kenmerken vertoont: de verwerking heeft betrekking op speciale categorieën van (gevoelige) persoonsgegevens in de zin van art. 9 of 10 AVG, de verwerking betreft kwetsbare personen, de verwerking vindt plaats voor toezichts- of controledoeleinden (met gebeurlijke negatieve gevolgen voor de betrokkenen), de verwerking impliceert de kruising of koppeling van persoonsgegevens afkomstig uit verschillende bronnen, het gaat om een grootschalige verwerking vanwege de grote hoeveelheid gegevens en/of betrokkenen, de verwerkte gegevens worden meegedeeld of zijn toegankelijk voor derden,

⁸ Reeds in advies nr. 124/2021 van 12 juli 2021 aangaande het ontwerp van SWA van 14 juli 2021 (waarin o.m. de verwerking van PLF-gegevens aan bod kwam) oordeelde de Autoriteit m.b.t. de verplichting voor reizigers om een PLF in te vullen (randnr. 55): *"Deze verplichting brengt met zich mee dat op grote schaal persoonsgegevens worden verzameld met het oog op bewaking en toezicht, hetgeen een aanzienlijke aantasting van de rechten en vrijheden van de betrokken personen vormt."*

Ook in advies nr. 27/2021 van 17 maart 2021 aangaande het ontwerp van SWA van 24 maart 2021 (waarin de overdracht van PLF-gegevens m.o.o. handhaving van verplichte quarantaine en testing aan bod kwam) oordeelde de Autoriteit terzake (randnr. 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, vormt zonder meer een aanzienlijke inmenging op het recht op bescherming van persoonsgegevens."*

De aanvrager geeft voorts zelf in het adviesaanvraagformulier aan dat de verwerking plaatsvindt voor toezichts- en controledoeleinden; dat gegevens worden meegedeeld/toegankelijk zijn voor derden en dat de verwerking een grensoverschrijdende verzending van persoonsgegevens naar derde landen buiten de Europese Economische Ruimte of naar internationale organisaties impliceert. De Autoriteit stelt daarenboven vast dat de verwerking kan leiden tot een beslissing met negatieve gevolgen voor de betrokkenen.

Ook de Memorie van Toelichting wijst meermaals (p. 12, 21) op de belangrijke impact van de maatregelen die de gebeurlijke koninklijke besluiten in uitvoering van het voorontwerp van wet met zich meebrengen voor de betrokkenen.

8. De eerbiediging van het legaliteitsbeginsel, zoals hiervoor uiteengezet, is niet alleen noodzakelijk op grond van de bepalingen die het recht op bescherming van persoonsgegevens vastleggen⁹, maar ook op grond van de bepalingen die de eerbiediging van het legaliteitsbeginsel op strafrechtelijke gebied opleggen¹⁰ (aangezien inbreuken op de in het voorontwerp ingeschreven maatregelen strafbaar zijn).

9. Artikel 22 *Grondwet* verbiedt de wetgever om af te zien van de mogelijkheid om zelf te bepalen welke inmengingen het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kunnen beknotten¹¹. In deze context is een delegatie aan de uitvoerende macht "niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover deze delegatie voldoende nauwkeurig is omschreven en louter betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd¹²".

10. Met de afkondiging van de pandemiewet heeft de wetgever een rechtskader in het leven geroepen waarbij aan de Koning, ingevolge de afkondiging van een 'epidemische noodsituatie', wordt toegelaten de nodige maatregelen van bestuurlijke politie (waaronder ook reisbeperkingen en PLF verplichting)¹³ te nemen teneinde de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken.¹⁴

⁹ Zie artikel 6.3 AVG, artikel 8 EVRM, artikelen 7, 8 en 52 EU-Handvest van de grondrechten en artikel 22 *Grondwet*.

¹⁰ Zie artikel 7 EVRM, artikel 49 EU-Handvest van de grondrechten en artikel 14 *Grondwet*.

Zo stipuleert artikel 10 van het voorontwerp: *"Inbreuken op de in deze wet bedoelde maatregelen wordt gestraft met een geldboete van 1 tot 500 euro."*

¹¹ Advies nr. 63.202/2 van 26 april 2018 van de Raad van State gegeven over een over een voorontwerp van wet "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, 54-3185/001, blz. 21-122.

Zie in dezelfde zin volgende adviezen van de Raad van State:

- Advies 26.198/2, op 2 februari 1998 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 december 1998 tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens, Parl.St. Kamer 1997-98, nr. 49-1566/1, p. 108;
- Advies 33.487/1/3 van 18 en 20 juni 2002 betreffende een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 augustus 2002 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg, Parl.St. Kamer 2002-03, nr. 2125/2, p. 539;
- Advies 37.765/1/2/3/4, op 4 november 2004 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2004, Parl.St. Kamer 2004-05, nr. 1437/2.

¹² Zie eveneens Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2010 van 18 maart 2010, punt B.16.1; Arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013, punt B.8.1; Arrest 44/2015 van 23 april 2015, punt B.36.2; Arrest nr. 107/2015 van 16 juli 2015, punt B.7; Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017, punt B.6.4; Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.13.1; Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.; Advies van de Raad van State nr. 63.202/2 van 26 april 2018, punt 2.2.

¹³ Artikel 5, §1, a., van de pandemiewet voorziet: *"De in artikel 4, §1, bedoelde maatregelen, die onderling kunnen worden gecombineerd, zijn gericht op:*

- a. *het bepalen van nadere regels of voorwaarden met het oog op de beperking van het binnenkomen of verlaten van het Belgisch grondgebied, met inbegrip van de mogelijkheden tot weigering van binnenkomst overeenkomstig artikel 14 van de Schengengrenscode of artikel 43 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen."*

¹⁴ Artikel 4, §1, van de pandemiewet stelt terzake o.a.: *"Wanneer de Koning de epidemische noodsituatie heeft afgekondigd of in stand gehouden overeenkomstig artikel 3, §1, neemt Hij bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te*

11. Artikel 2, 3°, van de pandemiewet definieert "epidemische noodsituatie" als volgt:

"elke gebeurtenis die een ernstige bedreiging veroorzaakt of kan veroorzaken ten gevolge van de aanwezigheid van een infectieus agens bij de mens, en:

- a. die een groot aantal personen in België treft of kan treffen en er hun gezondheid ernstig aantast of kan aantasten;*
- b. en die leidt of kan leiden tot één of meerdere van onderstaande gevolgen in België:*
 - een ernstige overbelasting van bepaalde gezondheidszorgbeoefenaars en -voorzieningen;*
 - de noodzaak tot het versterken, ontlasten of ondersteunen van bepaalde gezondheidszorgbeoefenaars en -voorzieningen;*
 - de snelle en massale inzet van geneesmiddelen, medische hulpmiddelen of persoonlijke beschermingsmiddelen;*
- c. en die een coördinatie en beheer van de bevoegde actoren op nationaal niveau vereist om de dreiging weg te nemen of om de nefaste gevolgen van de gebeurtenis te beperken;*
- d. die desgevallend¹⁵ heeft geleid tot één of meerdere van de onderstaande gevolgen:*
 - de situatie werd erkend door de Wereldgezondheidsorganisatie als "Public Health Emergency of International Concern";*
 - de situatie werd erkend door de Europese Commissie overeenkomstig artikel 12 van besluit nr. 1082/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 over ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid en houdende intrekking van Beschikking nr. 2119/98/EG."*

12. Artikel 3, §2, tweede en derde lid, van de pandemiewet schrijft voorts voor:

"Elk koninklijk besluit bedoeld in paragraaf 1 heeft onmiddellijk uitwerking en wordt bij wet bekrachtigd binnen een termijn van 15 dagen vanaf de inwerkingtreding ervan.

Bij ontstentenis van bekrachtiging binnen de termijn bepaald in het tweede lid, treedt het betrokken koninklijk besluit buiten werking."

Het ingevolge voormeld legaliteitsprincipe (zie randnrs. 6 en 7) omtrent elke verwerking van persoonsgegevens (inzonderheid deze die een belangrijke inmenging uitmaken in de rechten en

voorkomen of te beperken, na overleg binnen de bevoegde organen in het kader van het crisisbeheer, waarin de nodige deskundigen worden betrokken in functie van de aard van de epidemische noodsituatie, onder meer op vlak van de grondrechten, economie en mentale gezondheid. (...)"

¹⁵ Dit laatste internationaal getinte criterium is een 'bijkomend' en dus geen verplicht criterium om een 'epidemische noodsituatie' te kunnen afkondigen, hetwelk perfect mogelijk is op basis van 'nationale' omstandigheden, zoals beschreven in punten a., b. en c. van artikel 2, 3° van de pandemiewet.

vrijheden van betrokkenen) noodzakelijk te voeren democratisch/parlementair debat¹⁶ wordt vooruitgeschoven en *a posteriori* (hetzij binnen een termijn van 15 dagen) gevoerd.

13. In de Memorie van toelichting bij het voorontwerp (p. 1) wordt het thans voorliggend wetgevend initiatief, dat ook buiten de context van een 'epidemische noodsituatie' zoals omkaderd in de pandemiewet, dezelfde armslag aan de Koning wil geven voor invoeren van reisbeperkingen en PLF verplichting, echter zonder bekrachtiging bij wet en het daarmee gepaard gaande democratisch debat, als volgt gerechtvaardigd:

"Ook buiten het kader van een epidemische noodsituatie kan het echter noodzakelijk zijn of blijven om reisbeperkende maatregelen in te voeren of aan te houden om de volksgezondheid te beschermen tegen de gevolgen van een besmettelijke infectieziekte. Zo kunnen maatregelen nodig zijn ten aanzien van personen die naar het Belgische grondgebied reizen, om de bevolking te beschermen en om de druk op het gezondheidssysteem, zowel op ziekenhuizen als op de eerstelijnszorg, te verlichten. Dergelijke maatregelen zijn onder meer gericht op het onder controle houden van zowel het aantal besmettingen als de verspreiding van eventuele nieuwe varianten van de ziekte op het Belgische grondgebied."

14. De Autoriteit kan zich niet van de indruk ontdoen dat voormelde rechtvaardiging voor het invoeren van het voorontwerp een context schetst die toch lijkt te beantwoorden aan de beschrijving van de 'epidemisch noodsituatie' uit de pandemiewet. De Autoriteit nodigt de aanvrager dienvolgens uit om **de eigenheid en specificiteit van de situatie en omstandigheden die dit bijkomend regelgevend kader vereisen duidelijker en concreter te schetsen en aan te tonen** dan thans in de Memorie van toelichting het geval is. Het betreft kennelijk een situatie/omstandigheden die niet toelaten een 'epidemische noodsituatie' af te kondigen maar tegelijkertijd wel vereisen dat uiterst spoedeisende maatregelen (welke veelal gepaard gaan met intrusieve gegevensverwerkingen en strenge beperkingen op de vrijheden) op het niveau van de uitvoerende macht worden genomen om aan bepaalde grensoverschrijdende bedreigingen voor de volksgezondheid het hoofd te bieden,

¹⁶ De Autoriteit verwijst in deze context naar ook naar een recent advies van het Grondwettelijk Hof, meer bepaald arrest nr. 110/2022 van 22 september 2022 (inzonderheid punten B.35 tot B.40) waarin uitdrukkelijk wordt gewezen op het belang van deze parlementaire controle en waarvan de standpunten in het persbericht van het Grondwettelijk Hof als volgt worden samengevat:

"Het Hof herinnert eraan dat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven. Een machtiging aan een andere macht is evenwel aanvaardbaar, op voorwaarde dat die voldoende nauwkeurig is omschreven en de wetgever zelf de essentiële elementen heeft vastgesteld."

*Het Hof merkt op dat het Informatieveiligheidscomité een orgaan is dat onafhankelijk is van de Gegevensbeschermingsautoriteit en is opgericht bij een wet van 5 september 2018. Het Hof stelt vast dat de **beslissingen van het Informatieveiligheidscomité** bindend zijn, het voorwerp uitmaken van een geringe controle door de Gegevensbeschermingsautoriteit en van een jurisdictionele controle, maar dat zij **niet zijn onderworpen aan een parlementaire controle**. Aan de betrokken personen wordt dus de waarborg van een controle door het parlement ontzegd, zonder dat Europees recht dit oplegt. **De bekritiseerde machtiging heeft overigens betrekking op essentiële elementen**, nu de wetgevers de ontvangers van de mededeling van de betrokken gegevens niet hebben geïdentificeerd. Het Hof besluit hieruit dat **de bekritiseerde machtiging ongrondwettig is**."*

waarbij het daartoe geëigende en gebruikelijke democratische proces niet kan worden doorlopen daar dit de doeltreffendheid van de noodzakelijke spoedeisende maatregelen volledig onderuit zou halen. De Autoriteit neemt daarbij, enerzijds, akte van het feit dat de Koning maatregelen zal nemen *"na het advies te hebben ingewonnen van de Risk Assessment Group en de Risk Management Group opgericht door de Interministeriële Conferentie van Volksgezondheid"*¹⁷ maar stelt, anderzijds, vast dat de definitie van 'besmettelijke infectieziekte'¹⁸ dermate ruim is dat, behoudens vergissing, in theorie ook griep of zelfs een (voor de meeste mensen) eerder banale verkoudheid daaronder kunnen worden gekwalificeerd.

15. De Autoriteit vraagt zich voorts af waarom in voormelde nader te preciseren situatie/omstandigheden de door de Koning te nemen maatregelen (en de daarmee gepaard gaande gegevensverwerkingen) niet, naar analogie met de voorziening in artikel 3, §2, derde en vierde lid, van de pandemiewet, *a posteriori* (hetzij binnen een termijn van 15 dagen) alsnog het voorwerp kunnen uitmaken van het daartoe **geëigende en gebruikelijke democratisch/parlementair debat** (in navolging van het legaliteitsbeginsel zoals toegelicht onder randnrs. 6 en 7 van onderhavig advies) waarmee de goedkeuring van een formele wet gepaard gaat.

A. REISBEPERKINGEN

16. Zonder afbreuk te doen aan voormelde **Voorafgaande opmerkingen** (randnrs. 6 tot 15 van onderhavig advies), stelt de Autoriteit nog vast wat volgt.

17. Uit een samenlezing van artikelen 3 en 4 van het voorontwerp volgt dat de Koning ingeval van een grensoverschrijdende bedreiging voor de volksgezondheid, voor een periode van maximaal 3 maanden (telkens voor 3 maanden verlengbaar) (niet nader gepreciseerde) reisbeperkingen¹⁹ kan opleggen aan reizigers die zich naar België begeven vanuit gebieden of landen waar een besmettelijke infectieziekte²⁰ bestaat waartegen inwoners van België door de eigen regelgeving worden beschermd en dit om de gevolgen van deze bedreiging voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken.

¹⁷ In de Memorie van toelichting (p.20) wordt terzake verduidelijkt: *"De maatregelen dienen het voorwerp uit te maken van een risicoanalyse en dienen wetenschappelijk gefundeerd te zijn. Daartoe wordt een beroep gedaan op de adviezen van de Risk Management Group en de Risk Assessment Group die in de schoot van de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid werden opgericht. Overigens heeft de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid recent nog een wetenschappelijk comité opgericht, met name het Strategic Scientific Committee, waarop eveneens een beroep kan worden gedaan. De adviezen zullen moeten aantonen dat het om een grensoverschrijdende bedreiging voor de volksgezondheid gaat."*

¹⁸ Artikel 2, 7° van het voorontwerp definieert 'besmettelijke infectieziekte' als volgt: *"een infectieziekte veroorzaakt door micro-organismen die overgaan op mensen en de gezondheid van mensen ernstig aantast of kan aantasten"*.

¹⁹ Artikel 2, 6° van het voorontwerp definieert 'reisbeperkingen' als volgt: *"nadere regels of voorwaarden om de toegang tot het Belgisch grondgebied te beperken, andere dan de verplichtingen in verband met het PLF"*.

²⁰ Zoals op uitermate ruime wijze gedefinieerd in artikel 2, 7° van het voorontwerp.

18. Artikel 5 van het voorontwerp preciseert dat de Koning in voormelde context:
- de besmettelijke infectieziekte bepaalt die aanleiding geeft tot reisbeperkingen;
 - de landen of gebieden bepaalt van waaruit de reisbeperkingen gelden;
 - de essentiële reizen bepaalt waarvoor de reisbeperkingen niet gelden, waarbij Hij, naast de Belgische diplomatieke of consulaire post, andere overheden kan machtigen *"een attest van essentiële reis"* af te leveren;
 - de uitzonderingen op de reisbeperkingen bepaalt, zoals voor reizigers in het bezit van *"de op dat ogenblik geldende certificaten"*;
 - strengere reisbeperkingen kan bepalen voor hoogrisicogebieden²¹;
 - *"alle nodige maatregelen op het gebied van visa"* neemt om de doeltreffendheid en de naleving van de reisbeperkingen te garanderen.
19. Artikel 9 van het voorontwerp bepaalt dat bij het niet naleven van reisbeperkingen (bij gebrek aan de vereiste documenten of bij valse, misleidende of onvolledige informatie in deze documenten), de toegang tot het Belgisch grondgebied kan worden geweigerd overeenkomstig artikel 3²² of 43²³ van de wet van 15 december 1980 *betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen* (hierna "de wet van 15 december 1980").
20. Deze artikelen willen aan de Koning een uitermate ruime bevoegdheid toekennen om reisbeperkingen te kunnen opleggen vanuit gebieden of landen waar (een) besmettelijke infectieziekte(n) bestaa(t)(n), waarvan de grensoverschrijdende bedreiging voor de volksgezondheid -die men daarmee beoogt te voorkomen of beperken- thans eigenlijk ongekend is.
21. Hoewel het opleggen van reisbeperkingen niet gelijk staat of niet noodzakelijkerwijze gepaard gaan met een verwerking van persoonsgegevens wordt zulks weliswaar enigszins aangekondigd in artikel 5 van het voorontwerp. In dit artikel 5 is in die context (enkel) sprake van *"een attest van*

²¹ Artikel 2, 8° van het voorontwerp definieert 'hoogrisicogebied' als volgt: *"een gebied waar een grote kans bestaat op overdracht van een besmettelijke infectieziekte met een hoog risiconiveau op morbiditeit en mortaliteit, hetzij wegens het nog niet voldoende indijken van het besmettingsgevaar, hetzij wegens nieuwe zorgwekkende varianten van die besmettelijke infectieziekte"*.

²² Artikel 3, 7° van de wet van 15 december 1980, zoals deze zal worden aangevuld door artikel 10 van het voorontwerp luidt als volgt: *"Behoudens de in een internationaal verdrag of in de wet bepaalde afwijkingen, kan de toegang worden geweigerd aan de vreemdeling die zich in een van de volgende gevallen bevindt:*

(...) 7° wanneer hij geacht wordt de openbare rust, de openbare orde, de nationale veiligheid of de volksgezondheid te kunnen schaden;" (onderlijning door de Autoriteit)

²³ Artikel 43, §1 van de wet van 15 december 1980 luidt als volgt:

"De minister of zijn gemachtigde kan de binnenkomst en het verblijf van de burgers van de Unie en hun familieleden weigeren:

1° wanneer zij valse of misleidende informatie of valse of vervalste documenten hebben gebruikt, of fraude hebben gepleegd of andere onwettige middelen hebben gebruikt, die hebben bijgedragen tot het verkrijgen van het verblijf;

2° om redenen van openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid."

*essentiële reis*²⁴, "op dat ogenblik geldende certificaten"²⁵ en "alle mogelijke maatregelen op het gebied van visa"²⁶ zonder dat evenwel op enigerlei wijze wordt gepreciseerd welke persoonsgegevens terzake zullen worden verwerkt.

22. De Autoriteit wijst erop dat voormelde reisbeperkingen en inzonderheid de daarmee gepaard gaande gegevensverwerkingen ten gepaste tijde naar behoren moeten worden omkaderd in toepassing van **het legaliteits- en voorzienbaarheidsprincipe** (zoals toegelicht in randnrs. 6 en 7 van onderhavig advies). Zulks neemt echter niet weg dat de wetgever toch nu reeds (zonder de exacte kenmerken en omvang van de bedreigingen te kennen die een toekomstige besmettelijke infectieziekte mogelijks met zich mee kan brengen) zou kunnen voorzien in een begin van afbakening of schets van de gegevensverwerkingen waartoe op te leggen reisbeperkingen aanleiding kunnen geven, op voorwaarde dat:

- de eigenheid en specificiteit van de situatie en omstandigheden die dit bijkomend regelgevend kader (naast de pandemiewet) vereisen, duidelijker en concreter worden geschetst en aangetoond (zie randnr. 14 van onderhavig advies);
- deze delegatie aan de Koning uitdrukkelijk wordt verbonden aan een bekrachtiging bij wet binnen een termijn van 15 dagen vanaf de inwerkingtreding ervan, bij gebreke waaraan het betrokken besluit automatisch buiten werking treedt en daarin ingeschreven maatregelen automatisch komen te vervallen (zie randnr. 15).

23. Onduidelijkheid, gebrek aan nauwkeurigheid en uiteraard afwezigheid van essentiële verwerkingselementen (inzonderheid het beoogde doeleinde en de te verwerken (categorieën van) persoonsgegevens) laten de Autoriteit thans niet toe de naleving van de meest elementaire gegevensbeschermingsprincipes (waaronder doelbinding, minimale gegevensverwerking en opslagbeperking) waarvan sprake in artikel 5.1 AVG, te toetsen. Een terzake naar behoren uitgewerkt regelgevend kader zal haar ten gepaste tijde voor **(bijkomend) voorafgaandelijk advies** worden voorgelegd (zie artikel 36.4 van de AVG).

²⁴ In de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp (p. 22) wordt 'bij wijze van voorbeeld' het volgende vermeld: "Het gaat bijvoorbeeld over reizen die te maken hebben met de beroepsbezigheden die bij een verbod niet zouden kunnen worden uitgeoefend zoals professionele reizen (bijvoorbeeld van grensarbeiders) en reizen van diplomaten of van personeel van internationale organisaties, reizen van de echtgenoot of partner van een persoon die beschikt over de Belgische nationaliteit of zijn hoofdverblijfplaats heeft in België of reizen van hun kinderen, om reizen om dwingende humanitaire redenen, enz."

²⁵ In de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp (p. 14 en 23) wordt 'bij wijze van voorbeeld' het volgende vermeld: "bijvoorbeeld wanneer de reiziger de op dat ogenblik geldende certificaten kan voorleggen waaruit bijvoorbeeld blijkt dat hij testen heeft ondergaan en/of vaccinaties heeft gekregen. Mogelijk kan de reiziger ook een herstelcertificaat voorleggen waaruit blijkt dat hij de besmetting heeft doorstaan en er in voldoende mate van is hersteld. Uiteraard zal dit slechts kunnen voor zover de noodzakelijk testen en vaccins voor de betrokken besmettelijke infectieziekte bestaan en beschikbaar zijn."

²⁶ De Memorie van Toelichting bij het voorontwerp (p. 15 en 16) stelt dienaangaande: "In het licht van deze ervaring (verwijst naar COVID-19-pandemie) kan de Koning alle nodige maatregelen met betrekking tot visa nemen die Hij nuttig of nodig acht om de doeltreffendheid en de naleving van de reisbeperkingen te garanderen (...) Uiteraard zal de vaststelling van specifieke visummaatregelen afhangen van de genomen reisbeperkingen en de behoeften van de visumautoriteiten."

B. PLF

24. Zonder afbreuk te doen aan voormelde **Voorafgaande opmerkingen** (randnrs. 6 tot 15 van onderhavig advies), stelt de Autoriteit nog vast wat volgt.

25. Uit een samenlezing van artikelen 3 en 4 van het voorontwerp volgt dat de Koning ingeval van een grensoverschrijdende bedreiging voor de volksgezondheid, voor een periode van maximaal 3 maanden (telkens voor 3 maanden verlengbaar) verplichtingen in verband met het PLF²⁷ kan opleggen aan reizigers, voorafgaand aan hun reis naar België vanuit gebieden of landen waar een besmettelijke infectieziekte²⁸ bestaat waartegen inwoners van België door de eigen regelgeving worden beschermd en dit om de gevolgen van deze bedreiging voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken.

26. Artikel 6 van het voorontwerp preciseert dat de Koning in voormelde context:

- de besmettelijke infectieziekte bepaalt die aanleiding geeft tot de PLF-verplichting;
- de landen of gebieden bepaalt van waaruit de PLF-verplichting geldt;
- uitzonderingen op de PLF verplichting kan bepalen, zoals voor reizigers die geen gebruik maken van een vervoerder²⁹ of voor reizigers wiens verblijf in België of het buitenland beperkt in tijd is;
- strengere PLF regels kan voorzien voor hoogrisicogebieden;
- het model van PLF bepaalt.

27. Deze artikelen willen aan de Koning een uitermate ruime bevoegdheid toekennen om de in de context van de COVID-19-pandemie uitgewerkte PLF-verplichting (zoals omkaderd in het SWA van 14 juli 2021 en het SWA van 24 maart 2021) te kunnen opleggen voor reizen vanuit gebieden of landen waar (een) besmettelijke infectieziekte(n) bestaat(t)(n), waarvan de grensoverschrijdende bedreiging voor de volksgezondheid -die men daarmee beoogt te voorkomen of beperken- thans eigenlijk ongekend is.

28. De Autoriteit stelt vast dat onduidelijkheid omtrent een zich mogelijks in de toekomst manifesterende besmettelijke infectieziekte waarvan men de (dus thans nog ongeken)de grensoverschrijdende bedreiging voor de volksgezondheid wil voorkomen of beperken, de wetgever

²⁷ Artikel 2, 5° van het voorontwerp definieert 'PLF' als volgt: *"het Passagier Lokalisatie Formulier zoals bedoeld in Titel VIII van het Samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021"*.

²⁸ Zoals op uitermate ruime wijze gedefinieerd in artikel 2, 7° van het voorontwerp.

²⁹ Artikel 2, 2° van het voorontwerp definieert 'vervoerder' als volgt:

- *"de openbare of private luchtvervoerder;*
- *de openbare of private zeevervoerder;*
- *de binnenvaartvervoerder;*
- *de openbare of private trein- of busvervoerder voor het vervoer vanuit een land dat zich buiten de Europese Unie en de Schengenzone bevindt"*.

op dit ogenblik niet toelaat de doeltreffendheid en noodzakelijkheid van een in de context van de COVID-19-pandemie uitgewerkte PLF-verplichting, te beoordelen/in te schatten voor het indijken van een grensoverschrijdende bedreiging van toekomstige besmettelijke infectieziekten.

29. In de mate dat artikel 19³⁰ van het van het SWA van 14 juli 2021, de daarin omkaderde PLF-verplichting, een 'generiek' (zijnde de COVID-19-pandemie context overschrijdend) karakter beoogde toe te dichten, merkte de Autoriteit in advies nr. 124/2021 (randnr. 59) reeds op wat volgt:

*"De Autoriteit benadrukt dat een dergelijke procedure, die erop gericht is een rechtskader te scheppen voor toekomstige gegevensverwerkingen die nog niet voldoende bepaald zijn, in beginsel niet kan worden aanvaard omdat het zeer moeilijk wordt een voldoende duidelijk en voorspelbaar normatief kader voor de betrokkenen te scheppen."*³¹

Het is waar dat sommige van de essentiële elementen van de verwerking van het verzamelen van gegevens via een PLF en de integratie ervan in de PLF-databank dezelfde kunnen zijn, ongeacht de volksgezondheidsredenen waarom het invullen van het PLF verplicht is. Een voorbeeld is de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke. Anderzijds kunnen andere essentiële elementen, zoals de categorieën van gegevens die moeten worden verzameld of de bewaartermijnen, variëren naargelang het doel en de omstandigheden die het verplicht invullen van het PLF rechtvaardigen. Daarom moet het ontwerp van samenwerkingsakkoord beperkt blijven tot het regelen van de verwerking van PLF-gegevens in het kader van de bestrijding van COVID, met inachtneming van de vereiste voorspelbaarheid en het evenredigheidsbeginsel. Artikel 19 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang zal derhalve worden geschrapt, omdat het anders een soort "blanco cheque" zal zijn waarmee het verzamelen en gebruiken van PLF-gegevens door de autoriteiten wordt toegestaan zonder dat die verwerking nauwkeurig en voldoende voorspelbaar voor de betrokkenen wordt geregeld."

30. Voormelde PLF-verplichting en de daarmee gepaard gaande gegevensverwerkingen moeten alleszins ten gepaste tijde naar behoren worden omkaderd in toepassing van **het legaliteits- en voorzienbaarheidsprincipe** (zoals toegelicht in randnrs. 6 en 7 van onderhavig advies).

31. Onduidelijkheid en gebrek aan nauwkeurigheid met betrekking tot de essentiële verwerkingselementen (inzonderheid het met een gegevensverwerking beoogde doeleinde) laat de Autoriteit thans niet toe de naleving van de meest elementaire gegevensbeschermingsprincipes (waaronder doelbinding, minimale gegevensverwerking en opslagbeperking) waarvan sprake in artikel

³⁰ Artikel 19 van het SWA van 14 juli 2021 (net zoals de ontwerp tekst zoals deze aan de Autoriteit werd voorgelegd) luidt: "De bepalingen van Titel VIII (getiteld 'Verwerking van PLF-gegevens') zijn van toepassing telkens en zolang door of krachtens een wet inzake bestuurlijke politie, reizigers verplicht zijn het PLF in te vullen."

³¹ "Zie ook het advies 24/2021 van 2 maart 2021 betreffende voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie."

5.1 AVG, te toetsen. Een terzake naar behoren uitgewerkt regelgevend kader zal haar ten gepaste tijde voor **(bijkomend) voorafgaandelijk advies** worden voorgelegd (zie artikel 36.4 van de AVG).

32. In dit kader brengt de Autoriteit hieronder een aantal (ook reeds eerder in adviezen nrs. 124/2021 en 27/2021 vastgestelde) pijnpunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot de regelgevende omkadering in de SWA van 14 juli 2021 en 23 maart 2021 van de met de PLF-verplichting gepaard gaande gegevensverwerkingen in herinnering:

B.1. Wat betreft de doeleinden

33. Artikel 2, 5° van het voorontwerp leert dat het PLF datgene is zoals bedoeld in Titel VIII van het SWA van 14 juli 2021 waaromtrent artikel 22 van dit SWA bepaalt dat de verwerking van de PLF gegevens volgende doelstellingen beoogt:

"a) de doelstellingen vastgelegd door of krachtens samenwerkingsakkoorden, wetten, decreten, ordonnances die betrekking hebben op de verwerking van PLF gegevens;

b) de doelstellingen van internationale akkoorden of beslissingen, die vervat zijn in het Internationaal Gezondheidsreglement van de Wereld Gezondheidsorganisatie en in de wetgeving van de Europese Unie."

34. In advies nr. 124/2021 (randnr. 61) merkte de Autoriteit met betrekking tot het ontwerp van voormelde bepaling het volgende op:

"De Autoriteit herhaalt dat artikel 5.1.b) van de AVG oplegt dat "persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verzameld". De Autoriteit stelt vast dat zulks hier niet het geval is: In artikel 22 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord worden de gerechtvaardigde doeleinden niet op een uitdrukkelijke en welbepaalde wijze omschreven. Uit de algemene toelichting en de opmerkingen bij de artikelen maakt de Autoriteit echter op dat het verzamelen van PLF's en de opname ervan in de PLF-databank twee doelen dient: (1) contacten op te volgen ingeval een persoon die met het openbaar vervoer heeft gereisd positief test op Sars-Cov-2 en (2) te weten waar reizigers vandaan komen om te kunnen nagaan of zij voldoen aan de verplichtingen (in termen van quarantaine en/of tests) die worden opgelegd na hun terugkeer uit een risicogebied. Het ontwerp zal worden gewijzigd om er deze doeleinden uitdrukkelijk in op te nemen."

B.2. Wat de (categorieën van) persoonsgegevens betreft

35. Artikel 7, §1 van het voorontwerp stipuleert dat de Koning het model van het PLF bepaalt. De Koning zal daarbij, in navolging van de definitie van het PLF in artikel 2, 5° van het voorontwerp, ageren binnen de grenzen van artikel 20 van het SWA van 14 juli 2021 dat stipuleert:

"Het PLF bevat de volgende categorieën van gegevens:

- 1° de identificatie- en contactgegevens van de betrokkene en van zijn medereizigers;*
- 2° de reisroute;*
- 3° de relevante informatie over de plaats(en) van verblijf binnen een bepaalde periode voor aankomst op het Belgisch grondgebied;*
- 4° de gebruikte vervoersmiddelen en de plaats(en) bezet in deze vervoermiddelen;*
- 5° de reden voor het verblijf in België;*
- 6° de duur van het verblijf en de verblijfplaats(en) in België binnen een bepaalde periode na aankomst;*
- 7° de informatie die toelaat om het risico op besmetting te evalueren."*

36. Hoewel de Autoriteit ook met betrekking tot deze (ontwerp)bepaling, naar aanleiding van haar voorafgaandelijk advies nr. 124/2021 (randnr. 64), bemerkingen formuleerde, bleef deze bepaling in het SWA van 14 juli 2021 quasi ongewijzigd. De Autoriteit herhaalt volgende reeds eerder gemaakte, maar nog steeds relevante opmerkingen:

- inzake identificatie- en contactgegevens van medereizigers:

"Het is niet nodig de identificatie- en contactgegevens van medereizigers te verzamelen voor de nagestreefte doeleinden, tenzij zij niet verplicht zijn een PLF in te vullen (wat bijvoorbeeld het geval is voor minderjarigen). (...) Het ontwerp zal worden aangepast om te specificeren dat identificatie- en contactgegevens van medereizigers alleen moeten worden verstrekt indien deze medereizigers niet verplicht zijn om voor zichzelf een PLF in te vullen."

- inzake de reden voor het verblijf in België:

"Hoewel de Autoriteit begrijpt dat het belangrijk is de nodige informatie te verzamelen om te kunnen beoordelen of de reiziger op grond van de reisredenen kan worden vrijgesteld van bepaalde verplichtingen, vereist het beginsel van gegevensminimalisering dat het PLF alleen de informatie verzamelt of de reiziger zich kan beroepen op een verblijfsreden (en zo ja, welke?) die hem van zijn verplichtingen vrijstelt. Het is echter niet gerechtvaardigd van elke reiziger te verlangen dat hij de redenen voor zijn verblijf uiteenzet wanneer hij geen vrijstelling aanvraagt van de verplichtingen die aan reizigers worden opgelegd. Dit moet in het ontwerp gepreciseerd worden."

B.3. Wat de (categorieën van) ontvangers betreft

37. Artikel 7, §2 van het voorontwerp voorziet dat de PLF gegevens mogen worden doorgegeven:

- "aan de in artikel 26 van het (SWA van 14 juli 2021) opgesomde personen en autoriteiten", zijnde:
 - *"de personen die deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van de opdrachten van algemeen belang die hen zijn opgedragen door krachtens een samenwerkingsakkoord, een wet, een decreet of een ordonnantie;*

- *ingevolge de in artikel 22 b) vermelde internationale akkoorden en beslissingen, de bevoegde autoriteit of autoriteiten die op nationaal vlak verantwoordelijk zijn voor het alarmeren en het nemen van maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de Volksgezondheid."*

38. In advies nr. 124/2021 (randnr. 70) merkte de Autoriteit met betrekking tot het ontwerp van voormelde bepaling het volgende op: *"Een dergelijke bepaling heeft geen toegevoegde waarde voor de voorspelbaarheid voor de betrokken personen. Hieruit volgt dat deze bepaling de mededelingen van PLF-gegevens niet afdoende omkadert. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de gegevens uit het Rijksregister, die van nature nuttig zijn voor vele overheidsdiensten, lijken de PLF-gegevens niet bijzonder nuttig om meerdere overheidsdiensten in staat te stellen hun wettelijke taken uit te voeren. In deze omstandigheden vereist het vereiste van voorspelbaarheid dat het samenwerkingsakkoord, dat het opzetten en het gebruik van de PLF-databank beoogt te regelen, ten minste uitdrukkelijk de categorieën van autoriteiten aanwijst die toegang tot de gegevens kunnen krijgen en de redenen waarom zij toegang tot die gegevens kunnen krijgen zelfs indien zij de bepaling van de precieze autoriteiten delegeert aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord."*

- *"voor de doeleinden zoals bepaald in artikelen 3 en 4 van het (SWA van 24 maart 2021) en artikel 22 van het SWA van 14 juli 2021", meer bepaald:*
 - artikel 3: *"§1. Teneinde de verplichte quarantaine zoals bedoeld in artikel 2 te kunnen opvolgen, worden de 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 op basis van voorliggend samenwerkingsakkoord. 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 op basis van voorliggend samenwerkingsakkoord."*
 - artikel 4: *"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 gebruikt voor een staalafname met het oog op de uitvoering van een COVID-19 test, dagelijks gemeld aan Saniport. Met betrekking tot die personen geeft Saniport de desbetreffende PLF-gegevens door aan de Dienst Informatiebeheer en ICT van de politie, die deze vervolgens melden in de relevante*

politiegegevensbanken bedoeld in artikel 44/2, §1, 2^e lid, 1^o tot en met 3^o van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt."

- artikel 22: *"de doelstellingen vastgesteld door of krachtens samenwerkingsakkoorden, wetten, decreten, ordonnances die betrekking hebben op de verwerking van PLF gegevens" en "de doelstellingen van internationale akkoorden of beslissingen, die vervat zijn in het Internationaal Gezondheidsreglement van de Wereld Gezondheidsorganisatie en in de wetgeving van de Europese Unie".*

39. Ook in advies nr. 27/2021 (randnrs. 30, 45 en 63 tot 65) was de Autoriteit kritisch t.a.v. het gebrek aan opgave, transparantie en duidelijkheid omtrent de (categorieën van) ontvangers van PLF gegevens: *"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."* (randnr. 30 van advies nr. 27/2021)

40. Met betrekking tot de doeleinden zoals beschreven in artikel 22 van het SWA van 14 juli 2021 stelde de Autoriteit reeds vast in advies nr. 124/2021 (randnr. 61): *"In artikel 22 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord worden de gerechtvaardigde doeleinden niet op een uitdrukkelijke en welbepaalde wijze omschreven."* (zie ook randnr. 31 van onderhavig advies)

- *"na de beraadslaging³² door de kamer "sociale zekerheid en gezondheid" van het Informatieveiligheidscomité" (hierna "IVC").*

41. In advies nr. 27/2021 (randnr. 64) merkte de Autoriteit met betrekking tot de tussenkomst van het IVC in dit kader reeds op wat volgt: *"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."*³³

42. De Autoriteit merkt tot slot op dat het onduidelijk is welke (categorieën van) persoonsgegevens het voorwerp zullen moeten uitmaken van een mededeling aan derde-ontvangers. De inhoud van het PLF, zoals beschreven in artikel 20 van het SWA van 14 juli 2021 (en waarnaar

³² Zoals bedoeld in artikel 11 van de wet van 21 augustus 2008 houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform en diverse bepalingen.

³³ De Autoriteit verwijst in deze context naar het recent advies van het Grondwettelijk Hof, meer bepaald arrest nr. 110/2022 van 22 september 2022 (inzonderheid punten B.35 tot B.40) waarin het o.m. wijst op de ongrondwettelijkheid van door het IVC uitgebrachte machtigingen. (zie ook voetnoot 16)

artikel 2, 5° van het voorontwerp verwijst – zie randnr. 32 van onderhavig advies) is veel ruimer dan de oplijsting van PLF-gegevens in artikel 1, 3° van het SWA van 24 maart 2021³⁴, hetwelk in het bijzonder focust op overdracht ervan aan derden.

Er zal dus bijkomend moeten worden gepreciseerd en afgebakend welke gegevens uit het PLF aan welke (categorie van) ontvanger(s) in welke omstandigheden en om welke redenen moeten worden meegedeeld.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

Is van oordeel dat:

- het voorontwerp onvoldoende waarborgen biedt op het vlak van gegevensbescherming;
- de eigenheid en specificiteit van de situatie en omstandigheden die dit bijkomend regelgevend kader (naast de pandemiewet) zouden vereisen, duidelijker en concreter in het voorontwerp of minstens de Memorie van toelichting moet worden geschetst en aangetoond (zie randnrs. 14 en 22);
- in de veronderstelling dat voormeld vereiste aangetoond wordt, moet dergelijke delegatie aan de Koning uitdrukkelijk worden verbonden aan een bekrachtiging bij wet binnen een termijn van 15 dagen vanaf de inwerkingtreding ervan, bij gebreke waaraan het betrokken besluit automatisch buiten werking treedt en daarin ingeschreven maatregelen automatisch komen te vervallen (zie randnrs. 15 en 22).

wijst op het belang van:

- respect voor het legaliteits- en voorzienbaarheidsprincipe wanneer ten gepaste tijde (met de nodige contextkennis) een regelgevend kader voor reisbeperkingen of een PLF-verplichting -buiten het kader van een epidemische noodsituatie- wordt uitgewerkt en dit na (bijkomend) voorafgaandelijk advies van de Autoriteit (zie randnrs. 6 en 7; randnrs. 22 en 23, en randnrs. 30 e.v.).

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Cédrine Morlière, Directeur

³⁴ Artikel 1, 3° van het SWA van 23 maart 2021 definieert 'PLF-gegevens' als volgt: *"de volgende gegevens afkomstig van het PLF: voornaam, achternaam, geboortedatum, telefoonnummer, verblijfsadres gedurende periode van quarantaine en datum van aankomst in België"*.