

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2024/032 van 19 maart 2024

over

tekst	Ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse minister bevoegd voor Justitie
titel	over de werking en de beveiligingsmaatregelen van het digitale systeem in het kader van de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden
roepnaam	(MB digitaal systeem)
datum	zoals de VTC bezorgd op 27 februari 2024
trefwoorden	informatieveiligheid; authenticatie;

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet") inzonderheid artikel 10/4, §1;

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna AVG), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van de mevrouw Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, ontvangen door de VTC op 27 februari 2024;

Gelet op de behandeling op de zitting van 19 maart 2024;

Brengt op 19 maart 2024 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Justitie en Handhaving (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over ontwerp van ministerieel besluit *over de werking en de beveiligingsmaatregelen van het digitale systeem in het kader van de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden* (hierna "het Ontwerp") zonder aanduiding van specifieke artikelen.

2. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

3. Het Ontwerp is opgesteld in uitvoering van het decreet van 8 maart 2013 *betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden* en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 *tot regeling van de gegevensverwerking en informatie-uitwisseling, vermeld in hoofdstuk 4 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en tot wijziging van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2013 tot uitvoering van hoofdstuk 3 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en tot bepaling van de inwerkingtreding van het decreet van 26 februari 2021 tot wijziging van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*.
4. De VTC heeft een advies verleend zowel bij het decreet als bij het uitvoeringsbesluit.¹

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

5. De wettelijke basis van het Ontwerp is volgens het Ontwerp zelf:
 - artikel 16, eerste lid, van het hiervoor vermelde decreet van 8 maart 2013, gewijzigd bij het decreet van 26 februari 2021:

Artikel 16 luidt als volgt:

“Art. 16. De Vlaamse Regering stelt aan de personen die belast zijn met de beleidscoördinatie, de trajectbegeleiding of de ondersteuning, en de actoren een digitaal systeem ter beschikking ter ondersteuning van de gegevensverwerking en -uitwisseling, vermeld in artikelen 14 en 15.”

De entiteit die verantwoordelijk is voor de coördinatie en ondersteuning van de organisatie van de hulp- en dienstverlening is verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens in het digitaal systeem vermeld in het eerste lid.

- artikel 9, eerste en vierde lid van het hiervoor vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023

Artikel 9 luidt als volgt:

“Art. 9. De beleidscoördinator, de trajectbegeleider, de organisatieondersteuner en de actor melden zich aan bij hun eigen organisatie als ze gegevens willen verwerken in het digitale systeem, vermeld in artikel 16, eerste lid, van het decreet van 8 maart 2013.

De Vlaamse minister, bevoegd voor de coördinatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden, bepaalt het verloop van de toekenning van toegangsrechten tot het digitale systeem en de beveiliging van de verzending van gegevens naar het digitale systeem in dat kader.

De coördinerende Vlaamse overheidsdienst en de organisaties die de trajectbegeleiders, de organisatieondersteuners en de actoren tewerkstellen, stellen, elk voor hun eigen personeelsleden, in het kader van het digitale systeem een lijst op conform artikel 9 en 10, § 2, eerste lid, van de wet van

¹ <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie/machtigingen-en-adviezen-vlaamse-toezichtcommissie/advies-wetgeving-vtc-nr-2020-012>

<https://www.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie/machtigingen-en-adviezen-vlaamse-toezichtcommissie/advies-wetgeving-vtc-nr-2023-002>

30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

In het tweede lid wordt verstaan onder de coördinerende Vlaamse overheidsdienst: de entiteit die conform artikel 10, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2013 tot uitvoering van hoofdstuk 3 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden verantwoordelijk is voor de coördinatie van de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

De Vlaamse minister, bevoegd voor de coördinatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden bepaalt de werking en de beveiliging van het digitale systeem.”

6. Voor wat de rechtvaardigingsgrond en de bespreking van de essentiële elementen van de verwerking betreft, verwijst de VTC in eerste instantie naar haar adviezen bij het ontwerpdecreet en ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering. Hierna worden enkel de elementen behandeld die relevant zijn voor het voorliggende Ontwerp.

2. Hoofdstuk 2 van het Ontwerp

7. Artikel 2 van hoofdstuk 2 bepaalt het **doeleinde** en de werking van het digitale systeem.

8. Het doeleinde wordt als volgt verwoord:

“Art. 2. §1. Het digitale systeem zorgt voor de ondersteuning van de gegevensverwerking en -uitwisseling met het oog op de praktische organisatie van een groepsactiviteit.”

9. In het tweede lid van artikel 2 worden de verschillende acties benoemd die kaderen in dit doeleinde.

10. Als laatste actie wordt daarbij vermeld het **opvragen van persoonsgegevens van een gedetineerde uit de “geïnformateerde gegevensbank”**. Dat is volgens de definitie de gegevensbank, als vermeld in artikel 5, §1, 1°, 3° en 4°, van de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie, modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank.

11. Artikel 3 van deze wet van 5 mei 2019 bepaalt hierover het volgende:

“Art. 3. Bij de Federale Overheidsdienst Justitie wordt een geïnformateerde gegevensbank opgericht, hierna “Sidis Suite” genoemd, waarin de gegevens worden verwerkt die nodig zijn voor de adequate uitoefening van de wettelijke opdrachten van de penitentiaire administratie, bestaande uit :
1° het beheer van de inrichtingen bedoeld in artikel 2, 5°, a) en b);
2° de uitvoering van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen, in het bijzonder de toepassing van alle regels die verband houden met :
a) de rechten en plichten van de gedetineerde als bewoner van de inrichting;
b) de duur van de detentie;
c) het al dan niet tijdelijk verlaten van de inrichting. “

12. De hiervoor vermelde actie wordt verder uitgewerkt in de tweede paragraaf van artikel 2: van het Ontwerp:

“§2. De geïnformateerde gegevensbank faciliteert de ontsluiting van de authentieke persoonsgegevens, vermeld in paragraaf 1, tweede lid, 9°.

De gegevens van de actie, vermeld in paragraaf 1, tweede lid, 9°, die uit de geïnformateerde gegevensbank, vermeld in het eerste lid, komen, worden dagelijks geactualiseerd.

Er wordt een protocol gesloten voor de gegevensuitwisseling tussen de geïnformateerde gegevensbank en het digitale systeem.”

13. De VTC wijst er op dat de adviesvrager met het eerste lid van §2 hiervoor geciteerd een verplichting lijkt op te leggen aan de federale overheid, wat niet kan.
14. Het is positief dat conform aan het principe van juistheid van persoonsgegevens van de AVG (artikel 5, 1, d) AVG), gezorgd wordt voor de **actualisering** van de gegevens.
15. Wat het geplande **protocol** betreft, is het aangewezen om duidelijk te maken naar welk soort protocol verwezen wordt. De VTC herinnert er in ieder geval aan dat er rekening zal moeten gehouden worden met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor de mededeling van persoonsgegevens naar een andere instantie of naar een externe overheid of naar een private organisatie. Verder, wat de federale overheden betreft, met artikel 20 van de WVG en artikel 46 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid.

3. Hoofdstuk 3 van het Ontwerp

16. Hoofdstuk 3 behandelt de beveiligingsmaatregelen van het digitale systeem.
17. De artikelen 3 t.e.m. 7 van het Ontwerp leggen regels op voor de **technische en organisatorische maatregelen**.
18. Artikel 3 parafraseert artikel 32 van de AVG dat de verplichting oplegt op technische en organisatorische maatregelen te nemen.
19. Dit wordt verder uitgewerkt in artikel 4 van het Ontwerp dat de toepassing van de dataclassificatie en de richtlijnen van het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid.²
20. Het Informatieclassificatieraamwerk van het Stuurorgaan is al bindend opgelegd door de Vlaamse Regering.³ Deze bepaling is dus enkel zinvol in de mate dat de verwerkingsverantwoordelijke niet onder het toepassingsgebied van het besluit van de Vlaamse Regering zou vallen.
21. De VTC merkt op dat het hier geen praktische uitwerking van beveiligingsmaatregelen betreft. Deze algemene bepalingen hadden even goed in het besluit van de Vlaamse Regering kunnen worden opgenomen. De VTC beoordeelt het wel positief dat er in het besluit verwezen wordt naar maatregelen, maar maakt hierbij dus een voorbehoud voor wat de bedoelde classificering en maatregelen betreft aangezien deze niet gepreciseerd worden en toegepast op de hier bedoelde verwerkingen. Deze verwijzing is dus te algemeen.
22. Artikel 5 is enkel een bevestiging van de toepasselijkheid van de AVG. Deze bepaling kan onder het overschrijfverbod vallen en is zowel overbodig als onduidelijk. De VTC beveelt aan om deze te schrappen.

² "Artikel III.74. (01/01/2019- ...)

Er wordt een stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid opgericht.

Het stuurorgaan heeft, binnen de krijtlijnen van het strategische plan van de Vlaamse Regering, vermeld in artikel III.78, de volgende opdrachten:

3° aan de Vlaamse Regering alle nuttige maatregelen voorstellen die kunnen bijdragen tot een veilige en vertrouwelijke behandeling van persoonsgegevens of tot administratieve vereenvoudiging en digitalisering;"

³ Bij besluit van de Vlaamse regering van 15 oktober 2021 werd de strategie voor informatieveiligheid binnen (de dienstverlening van) de Vlaamse overheid goedgekeurd:

'De Vlaamse Regering geeft, overeenkomstig art. 3 laatste lid van het decreet van 23 december 2016 houdende de oprichting van het stuurorgaan Vlaams Informatie-en ICT-beleid, het mandaat aan het Stuurorgaan, om samen met de werkgroep Informatieveiligheid en het agentschap Digitaal Vlaanderen deze beleidsdocumenten vorm te geven en op te volgen volgens, in overeenstemming met de afspraken binnen het organisatiemodel. Deze documenten en de toepassing van de VO-informatieclassificatie zijn bindend voor alle entiteiten van de Vlaamse overheid in scope van de strategie.'

23. Artikel 6 kan wel een nuttige bepaling zijn omdat ze evaluatie en zo nodig actualisatie van de maatregelen uitdrukkelijk oplegt.
24. Artikel 7 verplicht de gebruikers om de vertrouwelijkheid van de gegevens in acht te nemen. Dit is conform met de verplichting opgelegd door artikel 10, AVG en artikel 10 WVG dat aangeeft welke bijkomende veiligheidsmaatregelen moeten voorzien worden voor gegevens als vermeld in artikel 10 AVG, gerechtelijke gegevens en eventueel artikel 6 AVG en artikel WVG voor de bijzondere categorieën persoonsgegevens.
25. De artikelen 8 en 9 behandelen de **toekenning van toegangsrechten**.
26. De verplichtingen die hier worden ingevoerd zijn wel concreet:
- authenticatie met het toegangs- en gebruikersbeheer van de Vlaamse overheid;
 - enkel sterke authenticatie;
 - geen toegang tot het digitale systeem voor gedetineerden.
27. De tweede paragraaf maakt een uitzondering voor een gedetineerde met bijzondere taken:
- deze heeft wel toegang tot het systeem;
 - één-staps-authenticatie is voldoende.
28. Het verschil in authenticatieniveau tussen de gebruikers en de gedetineerden met speciale taken werd per mail verduidelijkt:
- “Volgens artikel 8, §1, van het ontwerp authenticeren gebruikers van het digitale systeem zich via twee-staps-authenticatie als beveiligingsmaatregel: Dit gebeurt met hun persoonlijke e-ID en kaartlezer, via it's me, met een beveiligingscode via sms, of met een beveiligingscode via een mobiele applicatie.*
- Gedetineerden met bijzondere taken, als vermeld in artikel 8, §2, van het ontwerp, beschikken in de gevangenis niet over hun identiteitskaart of over een gsm toestel om gebruik te maken van de twee-staps-authenticatie. Een één-staps-authenticatie is daarentegen wel mogelijk. Er werd voor de gedetineerden met bijzondere taken een specifieke werkwijze uitgewerkt, waarbij ze via een persoonlijke gebruikersnaam en een dagelijks wijzigend wachtwoord toegang krijgen tot het digitaal systeem op een speciaal daarvoor voorziene en extra beveiligde computer, als vermeld in artikel 8, §2, derde lid van het ontwerp. Het dagelijks wijzigend wachtwoord wordt gegenereerd door de gebruikers, die zich via twee-staps-authenticatie aanloggen in het digitaal systeem, en wordt dagelijks aan de gedetineerden met bijzondere taken bezorgd. In elke gevangenis in Vlaanderen en Brussel worden binnen het coördinatieteam, zoals vermeld in artikel 11 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, afspraken gemaakt over welk lid van het coördinatieteam het wachtwoord dagelijks aan de gedetineerden met bijzondere taken bezorgt.”*
29. De VTC beveelt aan dat voor het bezorgen van het paswoord aan de juiste persoon een sluitende procedure wordt opgezet. Het is ook aangewezen als bijkomende beveiligingsfactor de controle op het inloggen via een geauthenticeerd toestel mee te nemen.
30. Artikel 9 verplicht het gebruik van het toegangs- en gebruikersbeheer van de Vlaamse overheid voor het toekennen van rechten. Deze taak wordt opgedragen aan de werkgevers van de actoren en projectbegeleiders enerzijds en aan de coördinerende Vlaamse overheidsdienst voor wat de medewerkers van de coördinerende Vlaamse overheidsdienst en de penitentiaire organisatie betreft.
31. Artikel 10 legt conform het principe van minimale gegevensverwerking (artikel 5.1, c) AVG) op dat de rechten uitsluitend worden toegekend op basis van het beginsel van kennisnemingsbehoefte: de toegang tot gegevens is beperkt tot de personen die de gegevens moeten gebruiken om hun officiële taken uit te oefenen.

32. De artikelen 10 en 11 van het Ontwerp regelen de **beveiliging van de verzending naar het digitale systeem**:
- met een geëncrypteerde verbinding voor de automatische koppeling met een gegevensbank;
 - met een beveiligde verbinding voor manuele verzending met sterke authenticatie en de uitzondering daarvoor voor de gedetineerde met bijzondere taken zoals hiervoor beschreven.

III. BESLUIT

33. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:
- preciseren welk protocol bedoeld wordt;
 - artikel 5 schrappen;
 - de te algemeen geformuleerde maatregelen uit te werken (of weglaten).

Hans Graux,
Voorzitter VTC