



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.282/3
van 3 november 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de erkenning van de beroepskwalificaties voor de gezondheidsberoepen die verworven zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie dan België, de Europese beroepskaart en de erkenning op basis van een andere opleiding dan de opleidingen, vermeld in artikel 101/2 van de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015, waarvoor noch de richtlijn, vermeld in artikel 103, 3°, van de voormelde wet, noch artikel 145, § 1, van de voormelde wet geldt’

Op 3 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de erkenning van de beroepskwalificaties voor de gezondheidsberoepen die verworven zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie dan België, de Europese beroepskaart en de erkenning op basis van een andere opleiding dan de opleidingen, vermeld in artikel 101/2 van de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015, waarvoor noch de richtlijn, vermeld in artikel 103, 3°, van de voormelde wet, noch artikel 145, § 1, van de voormelde wet geldt’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 november 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het vaststellen van de procedures met betrekking tot de erkenning van een beroepskwalificatie overeenkomstig de beroepskwalificatierichtlijn¹ (hoofdstuk 3 van het ontwerp), de afgifte en de intrekking van de Europese beroepskaart (hoofdstuk 4) en de erkenning op basis van een andere opleiding dan de opleidingen, vermeld in artikel 101/2 van de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, gecoördineerd op 10 mei 2015, waarvoor noch de richtlijn, vermeld in artikel 103, 3°, van de voormelde wet, noch artikel 145, §1, van de voormelde wet geldt (hoofdstuk 5).

Het ontwerp bevat daarnaast definities (hoofdstuk 1), een omschrijving van het toepassingsgebied (hoofdstuk 2) en slotbepalingen in verband met de inwerkingtreding van het nemen besluit op 1 januari 2023 en de behandeling van hangende aanvragen (hoofdstuk 6).

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in de wet van 12 februari 2008 ‘tot instelling van een algemeen kader voor de erkenning van EU-beroepskwalificaties’, alsook in de artikelen 101/3, 101/4 en 104/1 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015.

3.1. De aangehaalde bepalingen van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 hebben betrekking op de drie verschillende procedures die worden geregeld in de hoofdstukken 3, 4 en 5 van het ontwerp en bieden op zich rechtsgrond voor die hoofdstukken en voor het ontwerp in zijn geheel.

Die bepalingen, die worden ingevoegd bij de artikelen 22 tot 24 van het decreet van 24 juni 2022 ‘houdende diverse bepalingen over de beleidsvelden Vlaamse sociale bescherming, gezondheidspreventie, algemene ziekenhuizen en gezondheids- en woonzorg’ zijn evenwel nog niet in werking gesteld overeenkomstig artikel 38, eerste lid, van dat decreet. Ook dit ontwerp voorziet niet in die inwerkingtreding. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“In uitvoering van artikel 38, eerste lid, van het decreet van 24 juni 2022 houdende diverse bepalingen over de beleidsvelden Vlaamse sociale bescherming,

¹ Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’.

gezondheidspreventie, algemene ziekenhuizen en gezondheids- en woonzorg is in een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de erkenning van beoefenaars van de klinische psychologie en de klinische orthopedagogiek opgenomen dat artikel 6 tot en met 24 van het voormelde decreet op 1 januari 2023 in werking treden, net als het besluit waarin die bepaling is opgenomen.”

Gegeven de keuze om die inwerkingtreding in een afzonderlijk besluit te regelen,² zal erop moeten worden toegezien dat dat besluit uiterlijk op 1 januari 2023 in werking treedt en dus zeker niet na die datum wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

3.2. De gemachtigde bevestigde voorts dat de wet van 12 februari 2008 niet dienstig is als rechtsgrond, maar dat wel naar die wet kan worden verwezen in een aparte rubriek “Juridisch kader” in de aanhef. Dat is in het bijzonder het geval voor de artikelen 5/8 en 27 van die wet, die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.

4. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

4.1. Krachtens Artikel 22 van de Grondwet moet voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, het formeel legaliteitsbeginsel worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.³

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd, en kunnen die niet worden geregeld in dat toekomstige uitvoeringsbesluit waar de gemachtigde naar verwijst. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁴

² Het zou immers ook mogelijk zijn om de inwerkingtredingsbepaling op te nemen in dit ontwerp, mits de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef wordt aangevuld met een verwijzing naar artikel 38, eerste lid, van het decreet van 24 juni 2022.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁴ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

4.2. De gemachtigde verwees als decretale grondslag voor de bepalingen in het ontwerp die de verwerking van persoonsgegevens betreffen, naar het ontwerp van decreet ‘tot regeling van de verwerking van persoonsgegevens in het beleidsveld sociale bescherming en in het beleidsveld gezondheids- en woonzorg, wat betreft de erkenning van gezondheidszorgberoepen en de preventieve gezondheidszorg’⁵, dat nog hangende is in het Vlaams Parlement en dat onder meer een nieuw artikel 101/5 invoegt in de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, dat betrekking heeft op de gegevensverwerking bij de uitoefening van de taak bedoeld in artikel 101/1 van die wet.

4.3. Er kan worden aangenomen dat de in de ontworpen bepalingen geregelde verwerking van persoonsgegevens een intrinsiek gevolg is van de implementatie van de voorschriften inzake de erkenning van de beroepskwalificaties, inzake de erkenning op basis van bepaalde opleidingen en inzake de Europese beroepskaart, zoals vervat in de artikelen 101/3, 101/4 en 104/1 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, gelezen in samenhang met het voormelde toekomstige artikel 101/5 van dezelfde wet, zodat geen afzonderlijke wettelijke basis is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden.

Dat laatste veronderstelt wel dat het voormelde nog aan te nemen ontwerp van decreet uiterlijk op 1 januari 2023 wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en dat artikel 6 ervan, waarbij het voormelde artikel 101/5 wordt ingevoegd in de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, door de Vlaamse Regering in werking wordt gesteld op 1 januari 2023, ter uitvoering van artikel 9, tweede lid, van dat aan te nemen ontwerp van decreet.⁶

De Raad van State kan voorts enkel herinneren aan zijn opmerking in advies 71.814/1/V van 27 juli 2022 over het voormelde voorontwerp van decreet, dat de maximale bewaartermijnen in het voormelde artikel 101/5 zelf moeten worden geregeld, veeleer dan het vaststellen ervan te delegeren aan de Vlaamse Regering.⁷

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens. Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/093 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 6 september 2022 over het ontwerp heeft gegeven.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, moet met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale)

⁵ *Parl.St.* VI. Parl. 2022-23, nr. 1417/1.

⁶ Daarvoor zou dezelfde werkwijze kunnen worden gebruikt als uiteengezet in voetnoot 2.

⁷ *Ibid.*, 85-86 (opmerkingen 9 tot 11). In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat het niet mogelijk was aan die opmerking tegemoet te komen “[h]oewel dit niet ideaal is”, omdat “nog interadministratief overleg tussen de verschillende voor gezondheidszorgberoepen bevoegde overheden [moet] plaatsvinden om allen tot een zelfde bewaarbeleid te komen” (*ibid.*, 17).

Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming⁸ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.⁹

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

Als de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁰ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

6. Het is raadzaam om in het ontwerp een bepaling op te nemen waarin wordt vermeld dat het te nemen besluit enerzijds voorziet in de gedeeltelijke omzetting van de beroepskwalificatierichtlijn en anderzijds voorziet in de gedeeltelijke uitvoering van uitvoeringsverordening (EU) 2015/983 van de Commissie van 24 juni 2015 ‘betreffende de procedure voor de afgifte van de Europese beroepskaart en de toepassing van het waarschuwingsmechanisme overeenkomstig Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad’.¹¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef moet, gelet op wat is uiteengezet in opmerking 3.2, de verwijzing naar de wet van 12 februari 2008 worden weggelaten en overgeheveld naar een nieuwe rubriek “Juridisch kader” en moet in de eerstgenoemde rubriek ook worden verwezen naar artikel 101/5 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015. Bovendien moet op het einde de datum (24 juni 2022) worden ingevuld van het decreet waarbij de

⁸ 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)’.

⁹ Adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

¹⁰ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

¹¹ Zie de omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4, nrs. 147 en 148.

artikelen 101/3, 101/4 en 104/1 zijn ingevoegd in de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 en van de datum van het decreet waarbij artikel 101/5 in dezelfde wet wordt ingevoegd.

8. In de rubriek “Vormvereisten” in de aanhef moet de verwijzing naar advies nr. 2022/093 van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens van 6 september 2022 nog worden vervolledigd.

Artikel 13

9. Aan de gemachtigde is gevraagd om te verduidelijken of artikel 13, § 4, tweede lid, van het ontwerp enkel geldt in de hypothese van artikel 13, § 4, eerste lid (automatische toekenning van een beroepskaart bij stilzitten van de overheid), of dat die bepaling een algemene draagwijdte heeft. De gemachtigde antwoordde daarop als volgt:

“Artikel 13, §4, tweede lid, van het ontwerp bepaalt: ‘De afgifte van een Europese beroepskaart verleent geen automatisch recht om een bepaald beroep uit te oefenen als er in de Vlaamse Gemeenschap al registratievoorschriften of andere controleprocedures gelden voordat de Europese beroepskaart voor dat beroep wordt ingevoerd’. Deze bepaling blijkt effectief thuis te horen bij de hypothese dat automatisch een Europese beroepskaart wordt verzonden via het IMI-systeem als niet binnen de termijn, vermeld in artikel 14, §1, eerste lid, [lees: 13, § 1, eerste lid] een beslissing wordt genomen.”

Die beperkte draagwijdte wordt het best tot uiting gebracht in de ontworpen bepaling zelf door de woorden “overeenkomstig het eerste lid” in te voegen tussen de woorden “beroepskaart” en “verleent”.

10. Aan de gemachtigde is gevraagd om de draagwijdte van artikel 13, § 4, derde lid, van het ontwerp te verduidelijken. Het is immers onduidelijk of het enkel de bedoeling is om aan te geven dat als het land van oorsprong over de afgifte beslist van een Europese beroepskaart, dat de Vlaamse procedure zonder voorwerp wordt, dan wel of iets anders wordt bedoeld. Ook hier rijst bovendien de vraag naar de verhouding met artikel 13, § 4, eerste lid, van het ontwerp. De gemachtigde antwoordde daarop als volgt:

“In artikel 13, § 4, derde lid, van het ontwerp is opgenomen: ‘De maatregelen voor de Europese beroepskaart die de lidstaat van oorsprong overeenkomstig dit artikel neemt, vervangen elke aanvraag tot automatische erkenning van beroepskwalificaties’. Uit navraag blijkt dat het inderdaad logischer zou zijn om de tekst van dit derde lid op te nemen in een paragraaf 5.”

Met de suggestie om de ontworpen bepaling over te hevelen naar een afzonderlijke paragraaf 5 kan worden ingestemd, voor zover daarmee niet meer beoogd wordt dan om overeenkomstig artikel 8 van uitvoeringsverordening (EU) 2015/983, de lidstaat van oorsprong de kans te geven om de aanvraag af te handelen die bij die lidstaat is ingediend. Duidelijkheidshalve zou dan ook naar die laatste bepaling kunnen worden verwezen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE