



Advies nr. 160/2023 van 11 december 2023

Betreft: Adviesaanvraag over een ontwerpbesluit van de Waalse regering tot vaststelling van de procedures voor bepaalde kiesverrichtingen en tot delegatie van bevoegdheden aan de minister van Plaatselijke Besturen inzake de organisatie van plaatselijke verkiezingen (CO-A-2023-481)

Sleutelwoorden: in te voeren waarborgen bij de verstrekking van kiezerslijsten aan politieke groeperingen en kandidaten; recht van verzet en van informatie; schrapping van bepaalde gegevens bij het ontbreken van een naar behoren gemotiveerde rechtvaardiging in de geldende wetgeving (§ 59-75); in te voeren technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de uitwisseling van gegevens uit kiezerslijsten – gebruikers- en toegangsbeheer tot de digitale ruimte voor de uitwisseling van gegevens uit kiezerslijsten met behulp van sterke authenticatiemiddelen (§ 21-24 en § 25-27) ; de plicht van de verwerkingsverantwoordelijke om te zorgen voor passende waarborgen wanneer dergelijke specificaties of wettelijke garanties ontbreken; praktische aanbevelingen betreffende het blurren van gegevens bij de te overleggen bewijsstukken bij volmachtstemmen (§ 9 e.v.)

Vertaling¹

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"), aanwezig: de dames Juline Deschuyteneer, Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon en Griet Verhenneman en de heer Bart Preneel;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op artikel 25, derde lid, van de WOG, volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

¹ Voor de oorspronkelijke versie van de tekst, die collegiaal werd gevalideerd, cf. de Franse versie van de tekst, die beschikbaar is in de FR-versie van de rubriek "adviezen" van de website van de Autoriteit.

Gelet op 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 de adviesaanvraag van de heer Christophe Collignon, minister van Huisvesting, Lokale Overheden en Stad (hierna "de minister" of "de aanvrager"), ontvangen op 19 oktober 2023 ;

Brengt op 11 december 2023 het volgende advies uit:

I. Onderwerp en context van de adviesaanvraag

1. De minister diende bij de Autoriteit een adviesaanvraag in over een ontwerpbesluit van de Waalse regering tot vaststelling van de procedures voor bepaalde kiesverrichtingen en tot delegatie van bevoegdheden aan de minister van Plaatselijke Besturen met betrekking tot de organisatie van plaatselijke verkiezingen (hierna "het ontwerp" genoemd).
2. Het ontwerp implementeert het decreet van 1 juni 2023 tot wijziging van het wetboek van plaatselijke democratie en decentralisatie met betrekking tot gemeentelijke en provinciale verkiezingen (hierna "het decreet van 1 juni 2023" genoemd). Dit decreet verleent de regering de bevoegdheid om de voorwaarden vast te stellen met betrekking tot het formaat, de bewaring en het beheer van de verkiezingsdocumenten.
3. In deze context voert het ontwerp verschillende regels uit inzake verkiezingsverrichtingen namelijk :
 - De mogelijkheid voor het gemeentebestuur om een dienstverlener te belasten met het samenstellen van het kiezersregister, de stembrieven en de oproepingsbrieven van de gemeente;
 - De benoeming van de leden van de kiesbureaus ;
 - Het formaat van de kiesdocumenten;

- De lijst van bewijsstukken die kiezers kunnen overleggen wanneer ze op de verkiezingsdag afwezig zijn van hun woonplaats vanwege een tijdelijk verblijf in het buitenland om niet-professionele redenen;
 - De kiesverrichtingen die digitaal en automatisch worden uitgevoerd² en de procedures voor deze verrichtingen.
4. De bepalingen van dit ontwerp die om opmerkingen van de Autoriteit vragen, worden hieronder toegelicht in het kader van de aan de Autoriteit voorgelegde wetgevingsadviesaanvraag.
 5. Ten tweede geeft de Autoriteit op eigen initiatief een samenvatting en verduidelijking van haar eerdere aanbevelingen betreffende de mededeling van afschriften van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten, met het oog op verkiezingscampagnes per post, als antwoord op de algemene opmerkingen van de wetgever over dit onderwerp in de memorie van toelichting bij het decreet van 1 juni 2023.

II. Onderzoek

6. Dit advies is als volgt opgebouwd:

Inhoudstabel

II. Onderzoek	3
a. Delegatie aan de regering	4
b. Te overleggen bewijsstukken bij volmachtstemmen	4
c. Digitale en geautomatiseerde kiesverrichtingen	6
• Beheer van gebruikers en beheer van de toegang tot de digitale ruimte ...	8
• Aanvullende garanties	9
• Verwerkers	10
III. Bijkomende opmerking afgifte van afschriften van kiezersregisters voor verkiezingspropaganda	10
a. Huidige stand van de wet - grondslag (ratio legis) voor de afgifte van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten	10
b. Risico's verbonden aan de afgifte van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten - in het bijzonder risico's verbonden aan het gebruik van deze lijsten voor gerichte propagandadoeleinden	12
c. Belangen afwegen	13

² Artikel 1 van het ontwerp definieert deze begrippen als volgt (de Autoriteit vertaalt) : «*digitaal uitgevoerde kiesverrichtingen: kiesverrichtingen met gedematerialiseerde overdracht*» en «*kiesverrichtingen die digitaal en automatisch worden uitgevoerd: verrichtingen met zowel gedematerialiseerde overdracht als zelfuitvoerende verwerking, zonder menselijke tussenkomst*».

d. Aanneming van garanties	15
▪ Specifiek recht van bezwaar en informatie	15
▪ Nadere omschrijving van «verkiezingsdoeleinden»	17
▪ Beperking van de opslagperiode waarin de gegevens voor deze doeleinden mogen worden gebruikt in naleving van het beginsel van opslagbeperking	17
▪ Beveiliging	18
▪ Wissen van bepaalde gegevens zonder naar behoren gemotiveerde rechtvaardiging	18
e. Aan politieke partijen en kandidaten verstrekte persoonsgegevens	18
• Gegeven «geboortedatum»	19
• Gegeven «geslacht»	19
• Gegeven «nationaliteit»	20
• Gegeven «naam»	22

a. Delegatie aan de regering

7. Diverse bepalingen van het voornoemde decreet van 1 juni 2023 geven de regering de bevoegdheid om de voorwaarden, de procedures en het formaat van de kiesverrichtingen vast te stellen. In dit opzicht is een dergelijke delegatie aan de Regering « *niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd*».³
8. Na een eerder advies van de GBA⁴ is het decreet van 1 juni 2023 herzien om een beter kader te bieden voor delegaties aan de regering. Voortaan bepaalt deze norm de volgende elementen op een duidelijke, precieze en voorspelbare manier: de identificatie van de verwerkingsverantwoordelijke(n), de categorieën van gegevens die worden verwerkt, de doeleinden van de verwerking en de bewaartermijnen van de persoonsgegevens.

b. Te overleggen bewijsstukken bij volmachtstemmen

³ Zie eveneens Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 18 maart 2010, punt B.16.1 ; Arrest nr. 39/20 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. 29/2010 van 15 maart 2018, punt B.13.1, Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.

⁴ Zie het advies 164/2022 van de Autoriteit van 19 juli 2022 over een voorontwerp van decreet tot wijziging van het wetboek van plaatselijke democratie en decentralisatie met betrekking tot de gemeentelijke en provinciale verkiezingen.

9. Artikel 13 van het ontwerp specificeert de informatie die moet worden vermeld op de bewijsstukken die kiezers moeten overleggen als zij op de dag van de stemming afwezig zijn van hun verblijfplaats wegens een tijdelijk verblijf in het buitenland om niet-zakelijke redenen. Volgens deze bepaling moet de kiezer die de volmacht geeft een van de volgende bewijsstukken overleggen (de Autoriteit vertaalt)⁵ :
- *Een attest van de reisorganisatie ;*
 - *Een geldig vervoersbewijs ;*
 - *Een geldig boekingsbewijs ;*
10. Bovendien specificeert dit artikel dat (de Autoriteit vertaalt) *«om geldig te zijn, deze documenten de identiteit van de volmachtgever, de datum van het verblijf en de bestemming moeten vermelden, met dien verstande dat de plaats van bestemming noodzakelijkerwijs buiten het Belgische grondgebied ligt»*.
11. Op de vraag over het begrip "*identiteit*" antwoordde de afgevaardigde ambtenaar dat dit verwijst naar de achternaam, voorna(a)am(en) en aanspreektitel. De Autoriteit neemt hiervan nota. Om de voorspelbaarheid van het begrip identiteit te verbeteren, moet in het ontwerp worden gespecificeerd welke gegevens onder dit begrip vallen.
12. Ook gevraagd naar het begrip "*bestemming*", legde de afgevaardigde uit dat (de Autoriteit vertaalt) *«de loutere vermelding van het land noodzakelijk is om vast te stellen dat de kiezer zich buiten het Belgische grondgebied bevindt»*. Artikel 5.1.c) van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (beginsel van minimale gegevensverwerking). In dit geval controleren de bevoegde overheden alleen of de kiezer die de volmacht geeft zich buiten het Koninkrijk bevindt. De reisorganisatie zou daarom de plaats van bestemming kunnen blurren en aangeven dat de bestemming buiten het Belgische grondgebied ligt⁶. Er wordt aanbevolen om het ontwerp in die zin aan te passen.
13. Omwille van de continuïteit kan, wanneer de kiezer een vervoerbewijs voorlegt, de aanwezigheid van het logo van de vervoersmaatschappij op het/de door de kiezer voorgelegde document(en) volstaan voor de bevoegde autoriteit om vast te stellen dat de betrokkene zich op de datum van de verkiezing niet meer op Belgisch grondgebied bevindt, op voorwaarde dat het vervoermiddel in kwestie geen tussenstop maakt in België (één heenreis op dezelfde dag

⁵ De Autoriteit wijst erop dat art. L4132-1, §1 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie bepaalt dat indien de kiezer niet in staat is om een dergelijk document te verkrijgen, het feit dat hij of zij niet in staat is om op de verkiezingsdag in het stemlokaal aanwezig te zijn, kan worden bevestigd door een schriftelijke verklaring op erewoord, waarvan het model door de regering wordt vastgesteld.

⁶ Deze beperking heeft geen invloed op de mogelijkheid van de overheid om de nodige onderzoeken uit te voeren om mogelijke vervalsingen op te sporen en om meer informatie te verkrijgen voor dit doel.

of een terugreis in de periode inclusief de datum van de verkiezing). In dit verband maakt de Autoriteit in de praktijk de volgende gedetailleerde opmerkingen op basis van de informatie waarover zij beschikt :

- Wat vliegzeizen betreft, volstaat het enkele feit dat de betrokkene in het bezit is van een vliegticket heen en terug vanuit België tijdens de periode die de verkiezingsdatum omvat, om aan te tonen dat hij zich op de dag van de verkiezingen buiten het Belgische grondgebied zal bevinden, aangezien luchtvaartmaatschappijen geen binnenlandse commerciële vluchten in België organiseren⁷.
- Dezelfde redenering geldt voor reguliere internationale treinen in België, d.w.z. Intercity Nederland, TGV, ICE en Eurostar⁸.

14. Bijgevolg wordt aanbevolen het ontwerp aan te passen om de betrokken persoon toe te staan de plaats van bestemming te blurren op trein- of vliegtickets die bedoeld zijn om zijn verblijf in het buitenland op de datum van de verkiezing aan te tonen.

c. Digitale en geautomatiseerde kiesverrichtingen

15. Artikel 49, § 1, van het ontwerp voorziet in een reeks digitale en geautomatiseerde kiesverrichtingen. Volgens de informatie waarover de Autoriteit beschikt, gebaseerd op de uitleg van de adviesaanvrager, introduceert deze bepaling strikt genomen geen nieuwe verwerking van persoonsgegevens, maar alleen een nieuw (digitaal) proces voor de verwerking van dergelijke gegevens. Dit betekent dat de inhoud van het elektronische dossier niet verandert ten opzichte van de inhoud van het papieren dossier dat momenteel in gebruik is. Ook de inhoud van de communicatie tussen de actoren, die voortaan ook via elektronische weg zal kunnen verlopen, wijzigt de *facto* niet. Het gaat om de volgende verrichtingen (de Autoriteit vertaalt) :

- *De gratis terbeschikkingstelling door de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken aan de lokale overheden van de gegevens die nodig zijn voor het opstellen van het kiezersregister ;*
- *Doorgifte van het kiezersregister in het kader van de controle- en validatieprocedure van dit register ;*
- *Mededeling aan de betrokken gemeenten in het kader van de controle- en validatieprocedure van de kiezerslijst.*
- *De validatie van de kiezerslijsten door de provinciegouverneur door middel van zijn elektronische handtekening ;*

⁷ Er worden enkele binnenlandse vluchten uitgevoerd in België, maar deze hebben voornamelijk betrekking op privéjets, advertentievluchten en het verplaatsen van een vliegtuig naar zijn basis, zijn onderhoudslocatie of de dichtstbijzijnde locatie bij een klant. Een ontwerp van Koninklijk Besluit om vluchten tussen twee Belgische luchthavens te verbieden wordt momenteel onderzocht. Zie bijvoorbeeld het artikel in de krant Le Soir « *Sauts de puce en avion : interdiction en vue en Belgique* », 16 juin 2023, beschikbaar op <https://www.lesoir.be/519853/article/2023-06-16/sauts-de-puce-en-avion-interdiction-en-vue-en-belgique>

⁸ Informatie van de website van de NMBS, te vinden [ophhttps://www.belgiantrain.be/nl/international](https://www.belgiantrain.be/nl/international)

- *De afgifte aan partijen en lijsten⁹ van een exemplaar van de kiezerslijst in beveiligd digitaal formaat ;*
- *De aanmaak, door het gemeentebestuur, van attesten van stemgerechtigden, indieners en voorgedragen kandidaten, om aan te tonen dat zij kiezers zijn in hun gemeente ;*
- *De toezending door het gemeentebestuur aan de provinciegouverneur van een kopie van alle registers van de stemmers van de gemeente;*
- *Validatie van de registers van de stemmers door de provinciegouverneur door middel van zijn elektronische handtekening ;*
- *De toezending, door de provinciegouverneur aan de Regering of zijn afgevaardigde, van een kopie van de registers van de stemmers nadat hij ze heeft gevalideerd door middel van zijn elektronische handtekening ;*
- *Het vergelijken van de kiezerslijsten om te controleren of kiezers in meer dan één lijst zijn opgenomen ;*
- *Het instellen van beroep door kandidaten tegen de verkiezing ;*
- *Registratie als gemeentelijke kiezers van onderdanen van lidstaten van de Europese Unie of derde landen via een digitaal platform ;*
- *De indiening, door de voorzitter van het stembureau, van het formulier met het verzoek om betaling van het presentiegeld ;*
- *Indiening door de leden van het stembureau en de kiezers van het formulier voor het aanvragen van een vergoeding voor de kosten van vervanging.*

16. Het artikel specificeert ook dat (de Autoriteit vertaalt) *«de mededeling en verzending van gegevens aan de gemeenten als onderdeel van de controle- en validatieprocedure van het kiezersregister per e-mail plaatsvindt. De personen die verantwoordelijk zijn voor de verzending gebruiken een coderingssysteem of een wachtwoord om de vertrouwelijkheid van de persoonlijke gegevens van de kiezers te waarborgen».*

17. Op de vraag waarom de aanvrager ervoor gekozen had om via e-mail te communiceren, antwoordde de afgevaardigde dat (de Autoriteit vertaalt) *«er sinds de indiening van het ontwerp een veiligere oplossing is uitgewerkt door de Waalse Overheidsdienst. Het betreft een digitale ruimte voor het delen van documenten. Het ontwerp zal in die zin worden aangepast».* De Autoriteit staat positief tegenover de totstandkoming van deze veilige oplossing. De Autoriteit legde er immers herhaaldelijk de nadruk op ¹⁰ dat persoonsgegevens in het algemeen niet via

⁹ Dit zijn lijsten van kandidaten die geen regionaal of provinciaal registratienummer hebben, in de zin van art. L4122-8 van het Wetboek voor plaatselijke democratie en decentralisatie.

¹⁰ Zie hiervoor de adviezen 156/2018 van 19 december 2018, overweging 9; Advies nr. 223/2021 van 3 januari 2021, overw. 17; Advies nr. 14/2022 van 147 januari 2022, overw. 21 en 22; Advies 62/2023 van 9 maart 2023, overw. 21; Advies nr. 103/2023 van 29 juni 2023, overw. 45.

e-mail mogen worden doorgegeven. Het is geen veilig communicatiekanaal en kan gemakkelijk worden gehackt of misbruikt door derden.

18. De Autoriteit merkt op dat alle kiesverrichtingen waarin artikel 49, § 1, van het ontwerp voorziet, zullen plaatsvinden via deze digitale ruimte voor het delen van documenten. De toegang tot dit platform is echter niet opgenomen of geregeld in het ontwerp.
19. Vanaf het moment dat de overheid een digitale ruimte opzet om documenten geautomatiseerd met overheidsinstanties te delen, is het beheer van gebruikers en toegang tot deze digitale ruimtes en de beveiliging ervan een noodzakelijke voorwaarde. Het is daarom de verantwoordelijkheid van de aanvrager om ervoor te zorgen dat de gegevens alleen toegankelijk zijn op een voldoende veilige manier, door middel van technische en organisatorische maatregelen.
20. Het communicatiekanaal moet een beveiligingsniveau bieden dat past bij de aard van de gegevens die worden overgezonden. In dit geval vormen de voorgestelde massale mededelingen van persoonsgegevens een aanzienlijke inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen vanwege de omvang ervan (grootschalige verwerking), om nog maar te zwijgen van de gevoelige gegevens die eruit kunnen worden afgeleid.¹¹ Daarom beveelt de Autoriteit de volgende technische en organisatorische veiligheidsmaatregelen aan:
 - **Beheer van gebruikers en beheer van de toegang tot de digitale ruimte**
21. Het is essentieel dat alleen bevoegde personen of organisaties toegang hebben tot de digitale ruimte en dat zij alleen de informatie kunnen raadplegen waartoe zij gemachtigd zijn. Een gebruikers- en toegangsbeheersysteem zorgt ervoor dat alleen de categorieën betrokkenen die positief zijn geïdentificeerd en van wie de identiteit is geverifieerd door middel van een authenticatieproces, toegang hebben tot de delen van de digitale ruimte waartoe zij op grond van hun functie gerechtigd zijn. In dit geval zou deze controle de verantwoordelijkheid moeten zijn van lokale overheden, indien hun sites moeten communiceren met de voorgestelde oplossing voor een digitale gemeenschappelijke ruimte. Waar nodig moet deze verplichting om gebruikers en toegang te beheren in het ontwerp worden opgenomen.
22. In de overheidssector beveelt de Autoriteit het gebruik aan van een sterke authenticatiemethode zoals de authenticatiemodule voor identiteitskaarten of een gelijkwaardig

¹¹ Deze argumenten worden meer in detail uiteengezet in de adviezen 164/2022 van 19 juli 2022, overw. 36 en 209/2022 van 20 september 2022, overw. 17. Met betrekking tot gevoelige gegevens die kunnen worden afgeleid uit de verwerking, zijn deze adviezen van mening dat «het loutere feit van het niet voorkomen op de kiezerslijst het mogelijk maakt gevoelige informatie af te leiden, aangezien dit het gevolg is van een van de gevallen van uitsluiting of schorsing van het kiesrecht (veroordeling, onbekwaamheid, internering)».

systeem¹², dat een hoge mate van garantie biedt als bedoeld in artikel 8, 2, c), van de eIDAS-verordening¹³.

23. Daarnaast moet een logboek van raadplegingen van het kiezersregister of stemmersregister worden opgesteld. Met een dergelijke logging kan worden nagegaan wie wat, waarom en wanneer in de registers heeft geraadpleegd, zodat elke raadpleging van de gegevens voor een niet-intern doel of op persoonlijke basis kan worden opgespoord of bestraft¹⁴.

24. Het ontwerp moet worden herzien om te voorzien in een logging van raadplegingen van de register met behulp van een geschikt gebruikers- en toegangsbeheersysteem en door te voorzien in een sterk authenticatiesysteem.

- **Aanvullende garanties**

25. Naar aanleiding van aanvullende informatie van de afgevaardigde merkt de Autoriteit op dat kopieën alleen elektronisch via een beveiligd platform naar politieke partijen en kandidaten zullen worden gestuurd. De Autoriteit staat positief tegenover deze wijziging, die gevolg geeft aan haar eerdere aanbevelingen¹⁵.

26. In een eerder advies¹⁶ heeft de Autoriteit aanbevolen aanvullende garanties in te voeren voor de afgifte van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten. Het ontwerp moet voorzien in *fingerprinting*-maatregelen voor het nemen van van de meegedeelde bestanden. *Fingerprinting* is een identificatietechnologie gebaseerd op het invoegen van een digitaal watermerk, afhankelijk van de naam van de ontvanger in een afbeelding, bestand of video, om hun herkomst of oorsprong te traceren en om de bron van eventuele kopieën te kunnen opsporen. Op deze manier kan gebruik dat niet in overeenstemming is met het wettelijke kader gemakkelijk worden opgespoord en bestraft.

27. Het wetboek voor plaatselijke democratie en decentralisatie voorziet immers in strafrechtelijke sancties voor iedereen die « *hetzij exemplaren of afschriften van het register van de kiezers heeft afgegeven aan personen die niet gemachtigd zijn om ze te ontvangen, hetzij die exemplaren heeft medegedeeld aan derden na ze regelmatig te hebben ontvangen, hetzij van*

¹² Het gebruik van eID of Itsme kan worden beschouwd als een authenticatiemiddel. De Autoriteit wijst erop dat België de eID en Itsme heeft aangemeld als elektronische identificatiesystemen die een hoog garantieniveau bieden in de zin van artikel 8,2, c), van de eIDAS-verordening.

¹³ Verordening (EU) nr. 910/2014 van 23 juli 2014 van het Europees Parlement en de Raad betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

¹⁴ Zie in dit verband de aanbeveling uit eigen beweging van de Autoriteit *m.b.t. het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters in toepassing van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister, overweging 26.*

¹⁵ Advies nr. 164/2022 van 19 juli 2022, overw. 13, Advies 209/2022 van 9 september 2022, overw. 42.

¹⁶ Zie in dit verband het advies 209/2022 van 9 september 2022, overw. 48.

de gegevens uit het register van de kiezers gebruik heeft gemaakt voor andere dan verkiezingsdoeleinden».¹⁷

- **Verwerkers**

28. Volledigheidshalve vestigt de Autoriteit de aandacht op de verplichting voor de verwerkingsverantwoordelijke om te eisen dat voldoende waarborgen, met name op het gebied van beveiliging, in acht worden genomen wanneer een beroep wordt gedaan op een verwerker¹⁸. De Autoriteit beveelt aan om bijzondere aandacht te besteden aan de betrouwbaarheid van deze verwerkers, gezien de hoeveelheid gegevens die via het beveiligde digitale platform voor de uitwisseling van kiezerslijsten zullen circuleren.

III. Bijkomende opmerking: afgifte van de afschriften van de kiezerslijsten voor verkiezingspropagandadoeleinden

29. Bij het onderzoek van het decreet van 1 juni 2023 heeft de Autoriteit een aantal opmerkingen gemaakt over de verstrekking van afschriften van de kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten¹⁹. In de memorie van toelichting bij bovengenoemd decreet is de wetgever van mening dat de aanbevelingen van de Autoriteit vragen oproepen²⁰. In antwoord op de behoefte aan verduidelijking herneemt en herformuleert de Autoriteit haar standpunt over deze kwestie.

a. Huidige stand van de wet - grondslag (ratio legis) voor de afgifte van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten

30. Op basis van de verschillende kieswetten in ons land²¹ is de kiezerslijst een bron van gegevens die politieke partijen en kandidaten kunnen gebruiken voor verkiezingsdoeleinden. De afgifte van kopieën van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten wordt geregeld door de verschillende wetten over dit onderwerp. Degenen die in het bezit zijn van de lijsten mogen deze alleen gebruiken voor verkiezingsdoeleinden, gedurende de periode tussen de datum van

¹⁷ Artikel L4162-4 van het Waals Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie.

¹⁸ Zie in dit verband de artikelen 28 en 29 van de AVG.

¹⁹ Zie in dit verband het advies 164/2022 van 19 juli 2022, overw. 33 tot 44. De Autoriteit sprak zich ook uit over deze praktijk in haar advies 209/2022 van 9 september 2022, overw. 6 tot 2 en het advies nr. 84/2023, overw. 18 tot 26.

²⁰ De wetgever meent met name het volgende : de verspreiding van "huis-aan-huis"-post zal politieke partijen en kandidaten niet in staat stellen doeltreffend campagne te voeren; de redenering van de Autoriteit ondermijnt het beginsel van gelijkheid tussen kandidaten; de Autoriteit pleit voor het gebruik van geavanceerde technieken voor kiezersprofilering ; de redenering van de Autoriteit dat gevoelige gegevens kunnen worden afgeleid uit kiezersregisters is onevenredig ; etc. Zie in deze zin het ontwerpbesluit tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie voor wat betreft de gemeentelijke en provinciale verkiezingen, memorie van toelichting, Doc, Parl, 2022-2023, nr. 1270, p. 29-32. (Waals Parlement).

²¹ Het Kieswetboek (federale verkiezingen), het Nieuw Brussels Gemeentelijk Kieswetboek (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (Waals Gewest) en het Gemeentelijk en Provinciaal Kiesdecreet (Vlaams Gewest).

afgifte van het register en de datum van de verkiezing²², en mogen deze niet doorgeven aan derden op straffe van bestraffing.

31. *Ten eerste is het doel van de afgifte van kiezerslijsten om kandidaten in staat te stellen kiezers te benaderen en hun programma's te presenteren als onderdeel van hun verkiezingscampagnes.* De verwerking van kiezersgegevens door kandidaten en politieke partijen met het oog op de bekendmaking van hun programma's in het kader van verkiezingscampagnes is een legitiem doel dat is toegestaan door de kieswetgeving.
32. *Ten tweede* beoogt de kieswetgeving alle kandidaten gelijk te behandelen²³ door hen tijdens de verkiezingsperiode toegang te geven tot dezelfde informatiebron ('kiezerslijsten').
33. *Ten derde* bieden de kiezerslijsten en het gebruik ervan door politieke partijen en kandidaten garanties voor burgers. Voor deze gegevensbron geldt voldoende duidelijke wetgeving, waarin expliciet is vastgelegd wie recht heeft op toegang en voor welke doeleinden, welke categorieën gegevens worden verwerkt en wat de maximale bewaartermijn is. Bovendien beperken de kiesregels de verwerking van deze gegevens tot wat nodig is om de kiezers te mobiliseren, met een duidelijk verbod, vergezeld van passende sancties, op het gebruik ervan voor andere doeleinden. Verwerking voor verkiezingspropaganda is daarom voorspelbaar.
34. In de bovengenoemde wetgeving, mits deze wordt nageleefd, zijn burgers die propaganda per post ontvangen er in principe van verzekerd dat hun persoonsgegevens zijn verkregen uit een wettige en bekende bron (d.w.z. het kiezersregister).
35. Anderzijds vraagt de Autoriteit zich af of propaganda-activiteiten op basis van geavanceerde technieken voor het online opstellen van kiezersprofielen niet potentieel schadelijker zijn voor de rechten en vrijheden van burgers dan het traditionele gebruik van kiezersregisters, gezien het gebrek aan transparantie met betrekking tot de bronnen van de verwerkte gegevens. Zonder in detail in te gaan op de toekomstige Europese regelgeving op dit gebied, die momenteel wordt besproken en aan verandering onderhevig is, merkt de Autoriteit in dit verband op dat het gebruik van digitale technologieën in verkiezingscampagnes over het algemeen is gebaseerd op voorspellende instrumenten en het mogelijk maakt om kiezers te bereiken met zeer gepersonaliseerde boodschappen - met name op sociale mediaplatforms -

²² Er is echter een uitzondering voor de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Artikel 17 van het Kieswetboek bepaalt het volgende: «de exemplaren of afschriften van de *kiezerslijst die worden afgegeven met toepassing van §§17 en 17, mogen slechts voor verkiezingsdoeleinden worden gebruikt, inbegrepen buiten de periode die tussen de datum van afgifte van de lijst en de datum van de verkiezing valt*».

²³ Dit beginsel van gelijkheid tussen kandidaten is een fundamenteel beginsel dat wordt erkend door de Europese Commissie voor democratie door middel van het recht (Commissie van Venetië), " Code of Good Practice in Electoral Matters ", Guidelines and Explanatory Report, Opinion No 190/2002, beschikbaar op [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-f.](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-f.), blz 7. De Commissie is de volgende mening toegedaan (de Autoriteit vertaalt) «*Er moeten gelijke kansen worden gegarandeerd tussen partijen en kandidaten. Het impliceert de neutraliteit van overheden*».

op basis van persoonlijke interesses, waarden of levensgewoonten²⁴. Zo kondigde het Europees Parlement op 7 november 2023 aan dat het een akkoord had bereikt over toekomstige Europese regels om online verkiezingscampagnes transparanter te maken (de Autoriteit vertaalt) : *«volgens het akkoord mogen alleen persoonsgegevens die expliciet zijn verstrekt voor politieke onlinepropaganda en die rechtstreeks bij de betrokkene zijn verzameld, door leveranciers worden gebruikt om gebruikers te targeten. Politieke propaganda op basis van profilering aan de hand van specifieke categorieën persoonsgegevens (bijv. etnische afkomst, religie, seksuele geaardheid) is verboden.»*²⁵

36. De Autoriteit benadrukt echter dat zij zich uit eigen beweging in dit advies uitsluitend uitspreekt over de toezending van kopieën van kiezersregisters ten behoeve van verkiezingscampagnes per gewone post, zonder zich in dit stadium uit te spreken over de toekomstige Europese regels inzake verkiezingspropaganda in de digitale wereld, die momenteel worden besproken²⁶. De Autoriteit geeft ook geen commentaar op andere praktijken voor het verzamelen van gegevens voor politieke doeleinden²⁷, of op het wettelijke kader voor het verzenden van verkiezingspropaganda via e-mail. In antwoord op de opmerkingen en vragen van de wetgever richt de Autoriteit zich op de risico's in verband met de verstrekking van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten in termen van privacy en rechten en vrijheden, met bijzondere aandacht voor de risico's in verband met het gebruik van deze lijsten voor gerichte propagandadoeleinden.

b. Risico's verbonden aan de afgifte van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten - in het bijzonder risico's verbonden aan het gebruik van deze lijsten voor gerichte propagandadoeleinden

37. De Autoriteit sprak zich al meermaals uit over de risico's die gepaard gaan met de afgifte van kiezerslijsten²⁸ :

²⁴ Zie voor meer informatie over dit onderwerp de publicatie van de Luxemburgse autoriteit voor gegevensbescherming, de Commission Nationale pour la protection des données, «*Les campagnes électorales dans le respect de la protection des données personnelles*», 8 februari 2023, beschikbaar op <https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/dossiers-thematiques/campagnes-electorales/lignes-directrices-les-campagnes-lectorales-dans-le-respect-de-la-protection-des-donnees-personnelles-022023.pdf>, blz. 3.

²⁵ Persbericht van het Europees Parlement van 7 november 2023, beschikbaar op <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20230626IPR00819/publicite-politique-accord-sur-de-nouvelles-mesures-de-lutte-contre-les-abus>

²⁶ Zie de debatten die momenteel op Europees niveau worden gevoerd over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over transparantie en doelgerichtheid van politieke reclame, COM(2021) 731 definitief 2021/0381(COD) ; [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0381\(COD\)&l=fr](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0381(COD)&l=fr).

²⁷ Bijvoorbeeld rechtstreekse gegevensverzameling voor petitie's.

²⁸ Zie in dit verband de volgende adviezen: advies nr. 164/2022 van 19 juli 2022; advies nr. 209/2022 van 9 september 2022; advies nr. 84/2023 van 27 april 2023.

38. *Ten eerste* brengt het afgeven van kopieën risico's met zich mee op het gebied van verspreiding, onrechtmatig gebruik, misbruik of oneigenlijk gebruik van de persoonsgegevens die daarin zijn opgenomen, als er geen gepaste voorzorgsmaatregelen worden genomen.
39. *Ten tweede* vormt een dergelijke verwerking van persoonsgegevens een aanzienlijke inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen vanwege de omvang ervan en vanwege de gevoelige persoonsgegevens die eruit kunnen worden afgeleid (zie hieronder de aanbeveling om de verwerking van het gegeven "naam" waaruit gegevens in verband met etnische afkomst kunnen worden afgeleid, te beperken, en de verwijzing naar een soortgelijke aanbeveling van de Franse gegevensbeschermingsautoriteit²⁹).
40. *Ten derde*, wanneer deze lijsten worden gebruikt voor doelgerichte verkiezingspropaganda op basis van specifieke parameters (bijv. leeftijd, geslacht, nationaliteit), moet rekening worden gehouden met de specifieke risico's van doelgerichte verkiezingspropaganda.
41. Met betrekking tot doelgerichtheid blijkt uit de werkzaamheden van de Raad van Europa dat (de Autoriteit vertaalt) *«massale profilering van het electoraat en de verspreiding van microgerichte boodschappen onder steeds nauwere categorieën kiezers, effecten kunnen hebben zoals het ontstaan van filterbubbels of echokamers, discriminatie van bepaalde kiezers en mogelijke afschrikkende effecten op de uitoefening van de politieke participatie, meer polarisatie, een verzwakking van het rigoureuze democratische debat en een verzwakking van de integriteit van verkiezingen»*³⁰. Dit impliceert dat het beschikbaar maken van kiezerslijsten voor gerichte propaganda een impact kan hebben op de risico's voor de rechten en vrijheden van kiezers. Met betrekking tot de gevolgen voor de privacy/verwerking van persoonsgegevens is het belangrijk om buitensporige profilering van burgers, die niet in verhouding zou staan tot het verkiezingsdoel, te vermijden. De EDPB waarschuwt ook dat de uitbreiding van gegevensverwerkingstechnieken voor politieke doeleinden *«ernstige risico's met zich meebrengt, niet alleen voor het recht op privacy en gegevensbescherming, maar ook voor het vertrouwen in de integriteit van het democratische proces»*³¹.

c. Belangen afwegen

²⁹ Zie in die zin de overweging 73 van dit advies.

³⁰ Richtlijnen voor de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de politieke campagnes van het Raadgevend Comité van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot geautomatiseerde gegevensverwerking (Verdrag 108), beschikbaar op <https://rm.coe.int/lignes-directrices-protection-des-donnees-et-campagnes-politiques/1680a5afdd>, blz. 11.

³¹ Zie in dit verband de Verklaring 2/2019 van 13 maart 2019 van het Europees Comité voor gegevensbescherming over het gebruik van persoonsgegevens in politieke campagnes, beschikbaar op https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/statements/statement-22019-use-personal-data-course-political_fr

42. In het licht van deze overwegingen gaf de Autoriteit reeds te kennen³² dat moet worden onderzocht of het nog passend is een systeem te handhaven om kiezerslijsten beschikbaar te stellen voor gerichte propaganda. Gerichte verkiezingspropaganda stelt politieke spelers in staat om berichten naar burgers te sturen om hen te informeren in de hoop het resultaat van de politieke partij of haar kandidaten op de verkiezingsdag gunstig te beïnvloeden, indien nodig door hun verkiezingscampagne op bepaalde segmenten van de bevolking te richten.
43. Het is aan de wetgever om te bepalen in welke mate papieren verkiezingspropaganda al dan niet doelgericht moet zijn en of het in een democratie al dan niet essentieel is om politieke communicatie af te stemmen op een bepaalde doelgroep, rekening houdend met de risico's van het gebruik van dergelijke lijsten vanuit het oogpunt van de bescherming van persoonsgegevens. De doeleinden waarvoor de gegevens worden verwerkt, moeten worden afgewogen tegen de risico's die ermee gepaard gaan.
44. Bij het opstellen van wetgeving die de mededeling van kiezerslijsten met het oog op gerichte verkiezingspropaganda organiseert, wordt aanbevolen om in de toelichting aan de hand van feitelijk en objectief bewijs (bv. verwijzing naar relevante analyses) aan te tonen waarom andere, minder ingrijpende (niet-gerichte) maatregelen niet volstaan om het gewenste doel te bereiken.
45. In een artikel over de dalende opkomst wijst de Universiteit van Namen er bijvoorbeeld op dat (de Autoriteit vertaalt) «*een 18-jarige die voor de eerste keer kiest (die zich zorgen maakt om de toekomst van het klimaat) niet op dezelfde manier overtuigd kan worden als een 45-jarige werkende (die zich zorgen maakt om zijn pensioen) of iemand in een bejaardentehuis (die bezorgd is over gezondheidszorg)*»³³
46. Aan de andere kant bestaat, zoals hierboven aangegeven, bij uitgebreid gebruik van profilering het risico dat kiezers op basis van hun persoonlijke kenmerken de boodschappen van bepaalde politieke partijen en kandidaten niet te horen krijgen en/of dat het sociale project van de ene of de andere partij ondoorzichtig wordt. Dit is een debat dat niet direct verband houdt met de bescherming van persoonsgegevens of privacy, en het is niet de rol van de Autoriteit om dit te beoordelen.
47. Als de noodzaak voor verwerking wordt aangetoond, moet nog steeds worden vastgesteld dat er een eerlijk evenwicht is tussen de verschillende belangen die op het spel staan en de rechten

³² Zie in dit verband het advies 164/2022 van 19 juli 2022, overw. 37; Advies 209/2022 van 9 september 2022, overweging 20; Advies nr.84/2023 van 27 april 2023, overweging 22.

³³ Newsroom de l'UNamur, « Participation électorale en déclin : les belges boudent-ils les élections », 31 octobre 2023, beschikbaar op <https://newsroom.unamur.be/fr/actualites/politique-participation-electorale-en-declin-episode-2>, geraadpleegd op 31 oktober 2023. Zie ook de studie van de ULB/VUB « Une démocratie sans électeurs ? », 13 oktober 2021, beschikbaar op https://www.itsme-id.com/files/rapport_abstention_electorale.pdf, geraadpleegd op 22 november 2023.

en vrijheden van de betrokken personen. Als kandidaten en partijen bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van het recht op informatie willen voorkomen dat de vrijheden van de gecontacteerde personen worden aangetast, is het aan hen om dit van geval tot geval te beoordelen, afhankelijk van de gebruikte doelparameters, de verstrekkingmethoden en de toegang tot hun volledige programma. De impact op rechten en vrijheden zal mogelijk beperkt zijn als de gerichte mailings een aanvulling vormen op de algemene informatie die voor iedereen beschikbaar is over het volledige verkiezingsprogramma, en op dezelfde manier en op hetzelfde moment worden bezorgd. De Autoriteit kan natuurlijk niet de ene of de andere vorm van mededeling voorschrijven. Het is aan de verwerkingsverantwoordelijken om, met name afhankelijk van de doelgroep, te bepalen hoe hun volledige programma moet worden verspreid. In voorkomend geval moeten vergelijkende studies van de methoden die worden gebruikt om politieke programma's aan het publiek bekend te maken, worden uitgevoerd om de evenredigheid van de (al dan niet nominatieve) communicatiemethoden en de (al dan niet targetting) methoden voor de verwerking van de persoonsgegevens van de kiezers vast te stellen.

48. Bij de uitvoering van de kieswetgeving is het aan de partijen en kandidaten - de verwerkingsverantwoordelijken - om te bepalen in hoeverre doeltreffende communicatie door politieke groeperingen de toezeinding van doelgerichte boodschappen aan kiezers inhoudt.

49. **Als de wetgever van mening is dat de verspreiding van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten noodzakelijk en evenredig is om doeltreffende verkiezingspropaganda-activiteiten uit te voeren, is het essentieel om te voorzien in de invoering van garanties, zoals hieronder wordt aanbevolen.** Zoals zij al eerder in haar adviezen heeft aangegeven, is de Autoriteit van mening dat het beschikbaar stellen van kiezerslijsten voor verkiezingspropaganda onevenredig zou zijn vanuit het oogpunt van de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer, indien deze garanties of beperkingen ten aanzien van de verstrekte gegevens ontbreken.³⁴

d. Aanneming van garanties

50. In haar eerdere advies³⁵ geeft de Autoriteit een niet-uitputtende opsomming van een aantal voorzorgsmaatregelen die moeten worden genomen bij het verstrekken van kiezerslijsten aan politieke groeperingen en kandidaten :

- **Specifiek recht van bezwaar en informatie**

³⁴ Zie in dit verband advies nr 209/2022 van 9 november 2022, overw. 11; Advies nr.84/2023 van 27 april 2023, overw. 22.

³⁵ Zie in dit verband advies nr 209/2022 van 9 november 2022, overweging 20.

51. Het gebruik van kiezerslijsten door verkiezingskandidaten is een wettelijk geregelde mogelijkheid - met andere woorden, de verwerking is geen wettelijke verplichting voor de verkiezingskandidaat als bedoeld in artikel 6.1.c) van de AVG.
52. De verwerking van persoonsgegevens van kiezerslijsten is echter toegestaan voor zover deze verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke³⁶. In dit geval hebben politieke partijen en kandidaten een legitiem belang bij het communiceren van hun politieke programma aan kiezers. Echter, als politieke propaganda per post wordt verzonden op basis van dit legitieme belang, geeft de AVG de betrokkenen het recht om op elk gewenst moment bezwaar te maken als bedoeld in artikel 21.2 van de AVG ("opt-out"). Deze bepaling preciseert tevens dat dit *«bezwaar (...) uiterlijk op het moment van het eerste contact met de betrokkene uitdrukkelijk onder de aandacht van de betrokkene moet worden gebracht en duidelijk gescheiden van enige andere informatie worden weergegeven»*.
53. Het recht om bezwaar aan te tekenen moet vergezeld gaan van passende transparantiemaatregelen³⁷. De Autoriteit beveelt daarom aan om in de communicatie tussen politieke actoren en kiezers expliciet informatie te verstrekken over dit recht op bezwaar, de procedures en de middelen om dit recht uit te oefenen. Daarnaast moet het uitoefenen van het recht om bezwaar te maken eenvoudig en doeltreffend zijn en moet het middel gemakkelijk toegankelijk zijn.
54. In een eerder advies³⁸ benadrukte de Autoriteit het belang van de uitwerking van een "voorafgaand" recht om bezwaar te maken, dat ervoor zou zorgen dat het recht van bezwaar zo doeltreffend mogelijk zou zijn en het gemakkelijker zou maken om dit recht uit te oefenen. Het is belangrijk om kiezers in staat te stellen "aan de bron" te handelen en de mogelijkheid in te voeren voor burgers om bij het gemeentebestuur een verzoek in te dienen om hun naam te verwijderen uit kopieën van de kiezerslijst die voor verkiezingspropaganda worden verstrekt. De Autoriteit beveelt aan dat wetgever hiermee rekening houdt in toekomstige wetgeving die de verstrekking van kiezerslijsten regelt.
55. Wanneer mailings worden voorbereid op basis van gegevens die niet rechtstreeks bij de betrokkenen zijn verzameld, wijst de Autoriteit erop dat politieke partijen op grond van de uit

³⁶ Artikel 6.1.f) van de AVG bepaalt het volgende *«de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke»*.

³⁷ Dit blijkt uit artikel 21.4 van de AVG.

³⁸ Zie Advies 209/2022 van 9 september 2022, overw. 44.

artikel 14 van de AVG voortvloeiende informatieverplichting uiterlijk op het moment van de eerste communicatie de volgende informatie moeten verstrekken³⁹ :

- De identiteit en contactgegevens van de verwerkingsverantwoordelijke (de politieke partij of kandidaat) ;
- De herkomst van de verwerkte gegevens (de kiezerslijsten waaruit de gegevens werden verzameld);
- De doeleinden van de verwerking waarvoor de persoonsgegevens zijn bestemd en de rechtsgrondslag voor de verwerking (politieke prospectie in het kader van de verkiezingen en het gerechtvaardigd belang van de verwerkingsverantwoordelijke);
- de betrokken categorieën van persoonsgegevens;
- De bewaartermijn van de gegevens;
- Het bestaan en de nadere details van de rechten van burgers op het gebied van gegevensbescherming (hun recht op toegang tot gegevens, hun recht om gegevens te corrigeren en te wissen, hun recht om bezwaar te maken tegen de verwerking van hun gegevens en hun recht om een klacht in te dienen bij de Autoriteit).

- **Nadere omschrijving van «verkiezingsdoeleinden»**

56. Het doel van de verwerking moet duidelijk en nauwkeurig worden omschreven, zodat betrokkenen zich een voorspelbaar beeld kunnen vormen van de manier waarop hun gegevens zullen worden verwerkt. In sommige kieswetten staat dat «*afschriften van de kiezerslijst die worden afgegeven, slechts voor verkiezingsdoeleinden gebruikt mogen worden,*»⁴⁰. Het begrip «*verkiezingsdoeleinden*» maakt het voor kiezers niet mogelijk om de concrete reden te begrijpen waarom kiezersregisters in het kader van verkiezingen beschikbaar mogen worden gesteld aan politieke partijen en kandidaten. Dit roept vragen op over de voorspelbaarheid van de normen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. De Autoriteit roept de wetgever daarom op te vermelden dat het doel van de afgifte van afschriften van de registers erin bestaat dat verkiezingspropaganda-activiteiten kunnen worden uitgevoerd.

- **Beperking van de opslagperiode waarin de gegevens voor deze doeleinden mogen worden gebruikt in naleving van het beginsel van opslagbeperking**

³⁹ Zie in dit verband het standpunt van de CNIL, die van mening is dat deze informatie moet worden doorgegeven aan de betrokken personen als de kiezerslijst wordt gebruikt voor het verzenden van post, beschikbaar op <https://www.cnil.fr/fr/la-liste-electorale>. De CNPD wijst er ook op dat politieke partijen deze informatie uiterlijk op het moment van de eerste communicatie moeten verstrekken, in haar artikel «*Les campagnes électorales dans le respect de la protection des données personnelles*», 8 février 2023, disponible sur <https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/dossiers-thematiques/campagnes-electorales/lignes-directrices-les-campagnes-lectorales-dans-le-respect-de-la-protection-des-donnees-personnelles-022023.pdf>, blz. 13.

⁴⁰ Zie in dit verband artikel 13 van de Ordonnantie houdende het Nieuw Brussels kiestwetboek en artikel 17 van het Kieswetboek.

57. In het kader van de verkiezingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers mogen afschriften van het kiezersregister worden gebruikt buiten de verkiezingsperiode voor verkiezingsdoeleinden. Zoals uiteengezet in haar vorige advies over de federale kieswet⁴¹, lijkt het, tenzij het tegendeel kan worden aangetoond, niet relevant of passend dat dit register kan worden gebruikt buiten de periode tussen de datum van afgifte van het register en de datum van de verkiezing. Net als andere geldende wetgeving⁴² moet de federale kieswet de verplichting opleggen om kopieën die vóór de verkiezingsdatum zijn ontvangen, te vernietigen.

- **Beveiliging**

58. Verwerkingsverantwoordelijken moeten de veiligheid en vertrouwelijkheid garanderen van de informatie die zij bewaren, d.w.z. ervoor zorgen dat passende technische en organisatorische maatregelen worden geïmplementeerd. Deze technieken omvatten bijvoorbeeld het beveiligen van de lijsten die gebruikt worden voor verkiezingspropaganda en het opslaan ervan op dragers die voldoende beschermd zijn tegen inbraakpogingen. Waar mogelijk moet tweefactorauthenticatie worden gebruikt en wachtwoorden moeten complex zijn. De verwerkingsverantwoordelijken moeten nog steeds duidelijk vaststellen wie toegang heeft tot de gegevens. De geldende wetgeving moet ook voorzien in het loggen van communicatie en het nemen van *fingerprinting* maatregelen voor elektronisch verstrekte bestanden⁴³. In dit verband herhaalt de Autoriteit dat ze de voorkeur geeft aan elektronische gegevensuitwisseling via een beveiligd platform⁴⁴.

- **Wissen van bepaalde gegevens zonder naar behoren gemotiveerde rechtvaardiging**

59. Alle gegevens waarvan de verwerking in het kader van de kiezerslijsten niet naar behoren gerechtvaardigd zou zijn voor verkiezingspropaganda, moeten van de kiezerslijsten worden verwijderd, zoals hieronder wordt uitgelegd (zie punt f.).

e. Aan politieke partijen en kandidaten verstrekte persoonsgegevens

⁴¹ Zie in dat verband het advies nr. 209/2022 van 9 september 2022, overw. 35.

⁴² Artikel 13, §3 van de ordonnantie houdende het Nieuw Brussels wetboek bepaalt het volgende «*Personen die over een kiezerslijst beschikken, mogen deze alleen voor verkiezingsdoeleinden gebruiken, en dan nog alleen gedurende de periode tussen de datum waarop de lijst beschikbaar is gesteld en de datum van de verkiezing*» «*Eenieder die in het bezit is van een afschrift van de kiezerslijst, moet dit afschrift vernietigen uiterlijk op de dag na de verkiezingsdag waarvoor de originele kiezerslijst was opgesteld*».

De artikelen L4122-7, §4 en L4122-8, §4 van het wetboek voor plaatselijke democratie en decentralisatie bepalen dat «*De krachtens dit artikel afgegeven afschriften mogen niet worden gebruikt [...], en alleen gedurende de periode tussen de datum van afgifte van het register en de datum van de verkiezing, op straffe van de sancties bedoeld in artikel L45162-4*»

⁴³ Zie in die zin de overwegingen 26 en 27 van dit advies.

⁴⁴ Zie in die zin de overweging 25 van dit advies.

60. De Autoriteit merkt op dat de verschillende kieswetten verschillen wat betreft de persoonsgegevens in de kiezerslijsten die aan politieke partijen en kandidaten worden verstrekt.
61. Bijvoorbeeld, volgens het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie met betrekking tot de gemeentelijke en provinciale verkiezingen (Waals Gewest) en het Decreet betreffende de organisatie van gemeentelijke en provinciale verkiezingen van 8 juli 2011 (Vlaams Gewest), maken de gegevens "geslacht" deel uit van de kopieën van de kiezerslijsten die aan de politieke partijen en kandidaten worden overhandigd. Omgekeerd worden deze gegevens niet opgenomen in deze registers volgens de federale kieswet en de nieuwe Brusselse gemeentelijke kieswet.
62. De Autoriteit wil hieronder verduidelijken in welke gevallen er een objectieve reden in de wetgeving inzake gegevensbescherming is om gegevens uit kiezerslijsten te beperken. De Autoriteit wil er ook op wijzen dat er geen wettelijke bepaling in strikte zin bestaat die verhindert dat ontvangers van verkiezingspost worden geselecteerd op basis van criteria zoals bijvoorbeeld leeftijd of adres. Aangezien de Autoriteit niet beschikt over sluitende studies over de geschiktheid of ongeschiktheid van doelgerichte verkiezingspropaganda, moet een beoordeling worden gemaakt voor elk gegeven dat men van plan is te verwerken voor doelgerichte doeleinden.
63. De Autoriteit vermeldt hieronder een aantal gegevens die in twee verschillende groepen kunnen worden onderverdeeld. In de eerste plaats gegevens met betrekking tot de geboortedatum en het geslacht, waarvan de verwerking voor verkiezingspropaganda op het eerste gezicht beperkte risico's met zich meebrengt op het gebied van de persoonsgegevensbescherming. Ten tweede, gegevens met betrekking tot nationaliteit en naam, die waarschijnlijk zullen leiden tot verwerking die leidt tot etnische profilering en waarvoor rekening moet worden gehouden met artikel 9 van de AVG.

- **Gegeven «geboortedatum»**

64. Wat betreft de "geboortedatum"-gegevens, deze bieden politieke partijen en kandidaten de mogelijkheid om hun correspondentie te beperken tot een deel van de kiezers op basis van hun leeftijdscategorie. Door kiezers te selecteren op basis van hun leeftijd kunnen de partijen specifieke een communicatie opzetten. In het licht van het beginsel van minimale gegevensverwerking moeten de gegevens die de "geboortedatum" aangeven, worden beperkt tot het gegeven "geboortjaar".

- **Gegeven «geslacht»**

65. De informatie over het "geslacht" is niet opgenomen in de kopieën van de kiezerslijsten die aan de politieke partijen en kandidaten worden bezorgd overeenkomstig de federale kieswet en het nieuw Brussels gemeentelijk kieswetboek. Deze wetboeken eerbiedigen dus meer het principe van minimale gegevensverwerking, in tegenstelling tot het decreet houdende de organisatie van lokale en gemeentelijke verkiezingen van 8 juli 2011 (Vlaams Gewest) en het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (Waals Gewest). De Autoriteit heeft geen bezwaar tegen het weglaten van deze gegevens uit de kiezerslijsten. Het lijkt erop dat het debat over het gebruik van gendergerelateerde gegevens deel uitmaakt van een maatschappelijke context waarin genderverschillen worden gladgestreken, meer dan een debat over gegevensbescherming.

- **Gegeven «nationaliteit»**

66. Het gegeven "nationaliteit" wordt vermeld op de kopieën van de kiezerslijsten die aan de partijen en kandidaten worden overhandigd overeenkomstig het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (Waals Gewest) en het Decreet houdende de organisatie van lokale en gemeentelijke verkiezingen van 8 juli 2011 (Vlaams Gewest). De vraag rijst of de verwerking van deze gegevens de raciale of etnische afkomst van de betrokkenen onthult en daarom binnen de werkingssfeer van artikel 9 van de AVG valt en of een dergelijke gegevensverwerking inderdaad verboden is, tenzij de verwerkingsverantwoordelijke de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkenen heeft verkregen.

67. De nationaliteit is een objectief en administratief gegeven dat getuigt van een rechtsbetrekking tussen een staat en een persoon. In bepaalde omstandigheden kan nationaliteit echter worden gezien als een bestanddeel van etnische afkomst⁴⁵. De interpretaties van het EHRM van de begrippen ras en etnische afstamming laten zien dat taal, religie, nationaliteit en cultuur onlosmakelijk verbonden kunnen zijn met ras. Het EHRM verwoordde dit als volgt :

«Wanneer etnische afkomst en ras verwante begrippen zijn. Terwijl het begrip ras zijn oorsprong vindt in het idee van een biologische classificatie van mensen in ondersoorten op basis van morfologische kenmerken, zoals huidskleur of gelaatstreken, is eticiteit gebaseerd op het idee dat maatschappelijke groepen worden gekenmerkt door, onder andere, een gemeenschappelijke nationaliteit, godsdienstige overtuiging, taal, culturele en traditionele achtergrond en leefomgeving»⁴⁶ (onderstreept door de Autoriteit).

⁴⁵ De Autoriteit heeft al gewezen op het verband dat kan worden gelegd tussen nationaliteit en de bekendmaking van de etnische afstamming of het ras van een betrokkene. Zie in dit verband advies 209/2022 van 9 september 2022, overw. 38 tot 46.

⁴⁶ Europees Hof RVM, arrest *Sejdic et Finci vs. Bosnie-Herzégovine*, 22 december 2009, para. 43. Zie ook EHRVM, arres *Timichev c. Russe*, n°55762/00 en 55974/00, 13 december 2005, para. 55.

68. Het Hof van Justitie van de Europese Unie interpreteert het begrip etnische afstamming ook als *«het idee dat maatschappelijke groepen worden gekenmerkt door, onder andere, een gemeenschappelijke nationaliteit, godsdienstige overtuiging, taal, culturele en traditionele achtergrond en leefomgeving»*⁴⁷ (onderstreept door de Autoriteit).
69. In het licht van het bovenstaande kan worden gesteld dat in bepaalde contexten gegevens met betrekking tot de nationaliteit direct of indirect het ras of de etnische afkomst van de betrokkene kunnen onthullen.
70. Of nationaliteitsgegevens al dan niet mogen worden verwerkt voor verkiezingspropaganda hangt af van de concrete gegevensverwerking, tenzij de verwerking ervan door de aard ervan verboden is. Als de verwerking resulteert in etnische profilering, zijn de regels van artikel 9 van de AVG van toepassing. Dergelijke verwerking is verboden omdat ze niet in verhouding staat tot de risico's voor de betrokken bevolkingsgroepen en bovendien omdat er geen wettelijke bepaling is voor de verwerking van gegevens ten behoeve van etnische profilering en het niet haalbaar is om de toestemming van alle betrokken kiezers te verkrijgen. De Autoriteit is daarom van mening dat deze informatie moet worden weggelaten uit de afschriften van de kiezerslijsten die zijn opgesteld in overeenstemming met het Wetboek van plaatselijke democratie en decentralisatie (Waals Gewest) en het Decreet houdende de organisatie van lokale en gemeentelijke verkiezingen van 8 juli 2011 (Vlaams Gewest), in lijn met de andere geldende wetgeving⁴⁸.
71. Concluderend is de Autoriteit, op basis van bovenstaande bevindingen en in de context van de verwerking van deze gegevens voor verkiezingspropaganda, van mening dat er redenen zijn om aan te nemen dat gegevens met betrekking tot de nationaliteit van kiezers een verwerking van persoonsgegevens vormt waaruit de raciale en/of etnische afkomst van de betrokkenen kan blijken, zoals bedoeld in artikel 9 van de AVG, en dat deze gegevens uit het kiezersregister moeten worden verwijderd.
72. Als de wetgever echter besluit om het advies van de Autoriteit niet te volgen en door te gaan met het doorgeven van deze gegevens, is het beter om alleen aan te geven of de kiezer al dan niet de Belgische nationaliteit heeft, en de verwerkte gegevens dus te beperken tot de parameter Belgisch/niet-Belgisch.

⁴⁷ EHVJ, C83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD vs. Komisija za zashtita ot diskriminatsia* [GC], 16 juli 2015, para. 46.

⁴⁸ Het gegeven nationaliteit wordt niet genoemd in andere bestaande wetgeving. Zie in dit verband artikel 11 van de Ordonnantie houdende het Nieuw Brussels gemeentelijk kieswetboek dat erin voorziet dat de kiezerslijst het volgende vermeldt *«de naam, de voornamen, de geboortedatum, het identificatienummer zoals bedoeld in artikel 2, § 3, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen»* (dit laatste gegeven wordt niet doorgegeven aan de politieke partijen en kandidaten. Artikel 10 van het Kieswetboek bepaalt dat de kiezerslijst het volgende vermeldt *«naam, de voornamen, de geboortedatum, de hoofdverblijfplaats en het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen»* (dit laatste gegeven wordt niet doorgegeven aan de politieke partijen en kandidaten).

- **Gegeven «naam»**

73. Met betrekking tot het gegeven "naam" is de Autoriteit het eens met het standpunt van de *CNIL*, die van mening is (de Autoriteit vertaalt) « *dat er geen wettelijke bepaling is die de selectie van kiezers op basis van bepaalde criteria verbiedt. Een selectie op naamsconsonantie die de werkelijke of vermeende raciale, etnische of religieuze afkomst van de betrokken personen kan onthullen, is echter verboden gezien de discriminatierisico's die zij met zich meebrengt* »⁴⁹. In navolging van de *CNIL* beveelt de Autoriteit aan om een dergelijke selectie niet uit te voeren. Elke selectie die wordt uitgevoerd op basis van de naam kan immers raciale of etnische oorsprong of religieuze banden onthullen. Als de verwerking resulteert in etnische profilering, zijn de regels van artikel 9 van de AVG van toepassing. Dergelijke verwerking is verboden omdat ze niet in verhouding staat tot de risico's voor de betrokken bevolkingsgroepen en bovendien omdat er geen wettelijke bepaling is voor de verwerking van gegevens ten behoeve van etnische profilering en het niet haalbaar is om de toestemming van alle betrokken kiezers te verkrijgen. Dezelfde redenering geldt voor het gegeven "nationaliteit", dat de Autoriteit aanbeveelt te schrappen van de lijsten ten gunste van het gegeven "Belgisch/niet-Belgisch" (zie overweging 70 van dit advies). Voor zover de afgifte van kopieën van kiezerslijsten is toegestaan, is de Autoriteit zich er echter van bewust dat het verwijderen van de naam van deze lijsten operationele problemen zou opleveren.
74. De Autoriteit verwijst naar de plicht van verwerkingsverantwoordelijken om geen buitensporige hoeveelheden gegevens te verwerken.
75. Concluderend is de Autoriteit van mening dat, **bij gebrek aan details hierover in de wetgeving die de verzending van kiezerslijsten voor gerichte verkiezingspropaganda per post organiseert, het aan de verwerkingsverantwoordelijken van deze lijsten is om ervoor te zorgen dat de nodige waarborgen worden toegepast. Het is aan hen om in dit opzicht hun uiterste best te doen.**

⁴⁹ Zie in dit verband het artikel van de *CNIL* over kiezerslijsten, 27 november 2019, beschikbaar op <https://www.cnil.fr/fr/la-liste-electorale>

OM DEZE REDENEN,

Is de Autoriteit van mening

dat het ontwerp van decreet dat voor advies voorligt, als volgt moet worden aangepast:

1. Preciseren dat het begrip "identiteit" verwijst naar gegevens met betrekking tot de achternaam, voornaam of voornamen en aanspreektitel van de betrokkenen (overw. 11) ;
2. Het ontwerp wijzigen met betrekking tot de vermelding van de bestemming in de bewijsstukken die moeten worden overgelegd bij het stemmen bij volmacht. Het volstaat dat het reisbureau aangeeft dat de bestemming buiten het Koninkrijk ligt. Het is ook voldoende om een of meer vliegtickets of treintickets van een internationale luchtvaartmaatschappij te hebben waaruit blijkt dat er op de dag van de verkiezingen in het buitenland wordt verbleven (overw. 12 tot 14) ;
3. Voorzien in het beheer van gebruikers en toegang tot de digitale ruimte met behulp van een sterk authenticatiemiddel (overw. 21 tot 24) ;
4. Het ontwerp aanvullen om te voorzien in voldoende technische en organisatorische maatregelen om de verkiezingsverrichtingen via het digitale platform te beveiligen (overw. 25 tot 27.).

Voor het overige wordt verwezen naar de algemene toelichtingen op het rechtskader voor de samenstelling en verstrekking van kiezerslijsten ten behoeve van gerichte verkiezingspropaganda per post en wordt herinnerd aan de plichten van verwerkingsverantwoordelijken bij het gebruik van deze lijsten voor verkiezingspropagandadoeleinden.

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Cédric Morlière, Directeur