



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 08/2024 van 9 februari 2024

Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot het voorstel van ordonnantie betreffende de organisatie van de gewestelijke volksraadpleging (*Parl. doc.*, Br. Parl., 2022-2023, nr. A-705/1) (CO-A-2023-549)

Sleutelwoorden: Registers van deelnemers - kwaliteit van de erin opgenomen gegevens - gepersonaliseerde propaganda-acties - klachtenregister - stemregisters

Vertaling

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),

Aanwezig: mevrouw Juline Deschuyteneer, mevrouw Cédrine Morlière en mevrouw Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

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

Gelet op artikel 25, lid 3, van de WOG, volgens dewelke de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden genomen;

Gelet op Verordening (EU) nr. 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 "WVP");

Gelet op de adviesaanvraag van de voorzitter van het Brussels Parlement, ontvangen op 4 december 2023;

Gelet op het verzoek om bijkomende informatie, verzonden op 20 december 2023, en het ontvangen antwoord van 5 februari 2024;

DISCLAIMER

Dit is een snel nagelezen AI-based vertaling wegens hoogdringendheid.

Brengt op 9 februari 2024 het volgende advies uit:

I. Onderwerp en achtergrond van het verzoek

1. De voorzitter van het Brussels Parlement vraagt het advies van de Autoriteit met betrekking tot het voorstel van ordonnantie betreffende de organisatie van de gewestelijke volksraadpleging (Parl. doc., Br. Br., 2022-2023, n°A-705/1) (hierna "voorstel van ordonnantie" genoemd).
2. Ter uitvoering van artikel 22 van het voorstel van bijzondere ordonnantie tot instelling van de gewestelijke volksraadpleging (Parl. doc., Br. Parl., 2022-2023, nr. A-704/1) in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, legt het voorstel van ordonnantie de regels vast voor verschillende gegevensverwerkingen die in het kader van de organisatie van volksraadplegingen worden uitgevoerd. Het betreft hoofdzakelijk de volgende verwerkingen:
 - Opstelling van het register van potentiële deelnemers aan de volksraadpleging (art. 4, 5 en 8);
 - Terbeschikkingstelling van de kopieën van het register van deelnemers aan alle personen gemandateerd door een steuncomité (art. 6);
 - Opstelling van de uittreksels van de personen die kunnen worden opgeroepen voor een functie in een stem- of stemopnemingsbureau (art. 7 – 18);
 - Bepaling van de procedureregels voor klachten tegen het register van deelnemers en bekendmaking van het klachtenregister (art. 9 tot 12);
 - Opstelling van de stemregisters (art. 15);
 - Bepaling van de "oproepingsmodaliteiten" van de deelnemers aan de volksraadpleging (art. 16);
 - Bepaling van de modaliteiten voor het beheer van de verzoeken tot stemming bij volmacht en de verzoeken tot bijstand bij het stemmen (art. 19 tot 21);
 - Bepaling van de categorieën persoonsgegevens die de klachten inzake de uitgaven van de steuncomités en de subsidies die hen werden toegekend moeten bevatten (art. 48).
3. Alleen de bepalingen van het voorstel van ordonnantie die opmerkingen vanwege de Autoriteit vereisen, worden hieronder besproken.

II. Onderzoek

- a. **Opstelling van het register van deelnemers (art. 4, 5 en 8 van het voorstel van ordonnantie) en de procedure voor klachten tegen de opgestelde registers**

(art. 9 tot 12)

4. **Artikels 4 en 5** van het voorstel van ordonnantie leggen de **modaliteiten vast voor het opstellen van het register van potentiële deelnemers aan een volksraadpleging**, evenals de **lijst van persoonsgegevens die in dit register opgenomen zullen moeten worden**.
5. Het zijn de **colleges van burgemeester en schepenen** van elke gemeente die belast zijn met het opstellen van deze registers volgens de aldus bepaalde modaliteiten. Aan de **hoge ambtenaar van het arrondissement Brussel bij Brussel Preventie en Veiligheid** (of aan de door hem aangewezen ambtenaar) wordt eveneens de taak toegekend om over te gaan tot de "nodige controles" en om "*het register van deelnemers met de opmerkingen en aan te brengen wijzigingen terug te sturen naar het college van burgemeester en schepenen*". Artikel 5, § 3 bepaalt eveneens dat "*een kopie van het gecorrigeerde register wordt onverwijld door het college van burgemeester en schepenen in digitale vorm ter controle naar de regering of haar gedelegeerde gestuurd*".
6. **Artikel 8** van het voorstel van ordonnantie **kent aan de colleges van burgemeester en schepenen de mogelijkheid toe om voor de opstelling van het register van deelnemers een beroep te doen op een externe dienstverlener**.
7. Eerst en vooral **dient**, met inachtneming van het voorzienbaarheidsbeginsel van de normen die de verwerking van persoonsgegevens omkaderen, **het of de concrete doeleinden waarvoor het register van deelnemers wordt opgesteld uitdrukkelijk vermeld te worden**, met name, *a priori*, om het houden van de volksraadpleging te organiseren.
8. **Met betrekking tot** de persoonsgegevens van de personen die uitgenodigd worden om deel te nemen aan een volksraadpleging **die opgenomen zullen worden in het register van deelnemers** ("*naam, voornamen, geboortedatum, geslacht en rijksregisternummer*"¹), **raadt de Autoriteit aan om, behoudens passende rechtvaardiging, het gegeven "geslacht" te schrappen**, om deze bepaling te laten voldoen aan het beginsel van de gegevensminimalisering van de AVG, aangezien dit gegeven *a priori* niet noodzakelijk lijkt om het nagestreefde doeleinde te bereiken, gelet op de andere persoonsgegevens vermeld in het register. Aangezien passende waarborgen moeten worden aangenomen voor de rechten en vrijheden **met betrekking tot het gebruik van het rijksregisternummer** (artikel 87 van de AVG), **is het daarenboven van belang het concrete en exclusieve gebruik van dit nummer** in dit kader nader te omschrijven, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat dit gebruik noodzakelijk en evenredig is.

¹ Art. 6, § 3, 3^o van het voorstel van ordonnantie

9. Vervolgens stelt de Autoriteit zich **voor wat de modaliteiten voor het opstellen van de registers van deelnemers betreft** vragen bij de **risico's, zowel op het vlak van de kwaliteit van de gegevens die erin opgenomen zijn als bij de gegevenslekken** die deze modaliteiten inhouden, **omwille van (1) het feit dat de wetgever geen unieke bron waaruit ze worden bekomen heeft vastgelegd en (2) van de toewijzing, door artikel 5, van overbodige controleopdrachten aan twee verschillende organen, waarvan er een overigens niet met de vereiste precisie en transparantie wordt aangeduid en waarbij het voorwerp van deze controleopdrachten niet bepaald wordt²**; dit doet vragen rijzen, zowel met betrekking tot het beginsel van de toewijzing van bestuurlijke bevoegdheden als met betrekking tot de noodzaak voor de wetgever om welbepaalde en uitdrukkelijke doeleinden van verwerkingen van persoonsgegevens vast te leggen. Op grond van het beginsel van de toewijzing van bestuurlijke bevoegdheden, vastgelegd in artikel 105 van de Grondwet en artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, hebben de bestuurlijke overheden immers geen andere bevoegdheden dan degene die de Grondwet en de wetten en decreten krachtens de Grondwet uitgevaardigd formeel aan hen toekennen. Bovendien mag een administratie krachtens artikel 6.1.e van de AVG rechtmatig slechts persoonsgegevens verwerken die noodzakelijk zijn voor de vervulling van de haar toevertrouwde openbaredienststopdracht(en). Bijgevolg is het, aangezien de beschrijving van deze openbaredienststopdracht(en) bijdraagt tot de duidelijke, welbepaalde en uitdrukkelijke beschrijving van de doeleinden van de uitgevoerde verwerkingen van persoonsgegevens, van belang erop toe te zien dat alle inzake vereiste voorspelbaarheid in de norm voor de toewijzing van bevoegdheden/openbaredienststopdrachten gegarandeerd is. Daarnaast moet elke redundantie op dit niveau vermeden worden omdat dit van nature risico's meebrengt voor de persoonsgegevens die worden verwerkt.
10. **Met betrekking tot het feit dat het voorstel van ordonnantie geen unieke bron van persoonsgegevens vastlegt op basis waarvan het register van deelnemers opgesteld moet worden, verwijst de Autoriteit naar haar toelichting in verband met dit thema in haar advies 209/2022 betreffende kiesverrichtingen: "9. De Autoriteit merkt op dat artikel 10 van het Kieswetboek niet bepaalt op basis van welke bron van persoonsgegevens de Colleges van burgemeester en schepenen de lijst van kiesgerechtigden moeten opstellen. Het is echter **van belang dat zij dezelfde gecentraliseerde gegevensbron en identieke extractiecriteria gebruiken, om te voorkomen dat personen op verschillende kiezerslijsten voorkomen, bijvoorbeeld in geval van verhuizing tijdens de periode waarin de kiezerslijsten worden opgesteld.** 10. Om het risico van een gebrek aan kwaliteit van de gegevens op de kiezerslijsten en de negatieve**

² Wat is het voorwerp van de uit te voeren controles, op basis van welke gegevensbron zullen ze worden uitgevoerd en hoe?

gevolgen van dit gebrek voor latere verkiezingsverrichtingen te voorkomen, **de Autoriteit aan dat in artikel 10 van de kieswet uitdrukkelijk wordt bepaald dat voor de opstelling van de kiezerslijst het college van burgemeester en schepenen uitsluitend een beroep doet op de bevoegde diensten van het DG Instellingen en Bevolking van de FOD Binnenlandse Zaken, dat daartoe de relevante en noodzakelijke gegevens uit het Rijksregister van natuurlijke personen meedeelt aan alle colleges, opgesteld volgens identieke criteria voor alle colleges, ter aanvulling van de in de vorige overweging vermelde aanbeveling.**" Een dergelijke werkwijze maakt de tussenkomst van een bijkomend bestuurlijk orgaan dat belast wordt met het overgaan tot "de vergelijking van het register van deelnemers om na te gaan of personen, om welke reden dan ook, in meer dan een register zouden zijn opgenomen" (art. 5, § 4 van het voorstel van ordonnantie) overbodig. Het is **voor de opstellers van het voorstel van ordonnantie dan ook aangewezen om te analyseren of deze werkwijze te overwegen is en hun voorstel in die zin aan te passen**, net zoals er gedaan is met het Kieswetboek van 12 april 1894. Anders dient de relevante motivering voor het behoud van het beoogd systeem in de toelichting bij het voorstel van ordonnantie geïntegreerd te worden.

11. **Artikel 5, § 3, derde lid bepaalt dat "de regering is verantwoordelijk voor de verwerking van de in het register opgenomen persoonsgegevens".**
12. De Autoriteit merkt eerst en vooral op dat **elke kwalificatie van verwerkingsverantwoordelijke duidelijk de verwerkingen moet identificeren waarvoor deze kwalificatie gebeurt** en niet enkel mag verwijzen naar categorieën van persoonsgegevens; anders biedt een dergelijke kwalificatie niet de vereiste meerwaarde op het vlak van voorspelbaarheid en doeltreffendheid van de rechten van de betrokken personen vastgelegd in de AVG. **Artikel 5, § 3, derde lid dient in deze zin aangevuld te worden en dient aan te geven wie de verwerkingsverantwoordelijke is van de verwerkingen die bestaan uit het bijhouden en het beheer van het register, met inbegrip van het overmaken van kopieën van het register.**
13. Voor wat de keuze, *a priori*, voor de regering als verwerkingsverantwoordelijke voor de opstelling van het register van deelnemers betreft, herinnert de Autoriteit eraan dat het begrip verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG een **autonoom begrip van Europees recht** is. Ook al mogen de **lidstaten** de toepassing van de regels van de AVG op bepaalde gebieden specificeren om de samenhang en de duidelijkheid van het regelgevingskader voor gegevensverwerking op deze gebieden te waarborgen, toch **mogen zij daarbij niet afwijken van de AVG of van de definities die daarin zijn opgenomen.**

14. Elke wettelijke kwalificatie van de verantwoordelijken voor een verwerking van persoonsgegevens moet dus **passend zijn en rekening houden met de feitelijke omstandigheden**. In de overheidssector is de verwerkingsverantwoordelijke gewoonlijk de instantie die belast is met de openbaredienstopdracht waarvoor de beoogde gegevensverwerking is ingevoerd³. De aanduiding van een verwerkingsverantwoordelijke in de regelgeving moet dus in overeenstemming zijn met de rol die deze actor in de praktijk heeft, anders leidt dit tot een schending van de AVG en komt daarenboven de door de AVG nagestreefde doelstelling in het gedrang, namelijk het garanderen van een coherent en hoog niveau van bescherming van natuurlijke personen, die moeten weten tot wie ze zich moeten richten om de rechten die hen op grond van de AVG zijn toegekend uit te oefenen.
15. Als in casu, **zoals blijkt uit het voorstel van ordonnantie, de opstelling en het bijhouden van het register van deelnemers behoort tot de openbaredienstopdracht van meerdere bestuurlijke overheden⁴, dienen deze als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken** van deze verwerking te worden aangeduid. De **relevante respectievelijke taken** van elk van deze verschillende verwerkingsverantwoordelijken, die nodig zijn om de naleving van de vereisten van de AVG te verzekeren, **moeten**, ter uitvoering van artikel 26 van de AVG, eveneens **bepaald worden door of krachtens het voorstel van ordonnantie**. Het is eveneens aanbevolen om een contactpersoon voor de betreffende personen aan te duiden.
16. Voor het overige verwijst de Autoriteit de opstellers van het voorstel van ordonnantie, met betrekking tot de begrippen (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke(en) en hun gevolgen, naar de richtsnoeren 07/2020 die het Europees Comité voor gegevensbescherming op 2 september 2020 heeft aangenomen.
17. **Artikel 8** van het voorstel van ordonnantie **biedt de colleges van burgemeester en schepenen de mogelijkheid om hun taken met betrekking tot de opstelling van het register van deelnemers uit te besteden** in de volgende bewoordingen:

"Het college van burgemeester en schepenen kan een dienstverlener belasten met het opstellen van het register van deelnemers volgens de volgende procedures:

1° de dienstverlener vervolledigt en ondertekent een verklaring op erewoord waarin hij zich ertoe verbindt de vertrouwelijkheid van de volksraadpleging te respecteren;

2° wanneer de dienstverlener de gegevens van het rijksregister rechtstreeks moet gebruiken op basis van een tabel of een magnetische drager, is hij onderworpen aan de bepalingen van de artikelen 28 en 29 van verordening 2016/679 van het

³ Cf. in dit kader het arrest van het HvJEU van 11 januari 2024, Belgische staat en Gegevensbeschermingsautoriteit, C-231/22, punt 30 waarin het Hof zegt voor recht dat: "(...) Gezien de ruime definitie van het begrip "verwerkingsverantwoordelijke" in artikel 4, punt 7, AVG, de vaststelling van de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking en, in voorkomend geval, de aanwijzing van die verantwoordelijke in het nationale recht, niet alleen expliciet maar ook impliciet kunnen zijn. In dat geval moet die vaststelling evenwel met voldoende zekerheid voortvloeiën uit de rol, de taak en de bevoegdheden die aan de persoon of entiteit in kwestie zijn toebedeeld".

⁴ In de huidige versie van het voorstel van ordonnantie gaat het om "de colleges van burgemeester en schepenen, de hoge ambtenaar van het arrondissement Brussel bij Brussel Preventie en Veiligheid en de regering of haar afgevaardigde".

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; 3° de dienstverlener mag de registers niet verspreiden onder personen die niet uitdrukkelijk door het college van burgemeester en schepenen gemachtigd zijn om ze te ontvangen;

4° de dienstverlener moet voldoende garanties bieden op het gebied van kennis, betrouwbaarheid en middelen voor de uitvoering van de technische en organisatorische maatregelen die voldoen aan voornoemde verordening 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016".

18. **Deze dienstverlener enkel een "verklaring op erewoord waarin hij zich ertoe verbindt de vertrouwelijkheid van de volksraadpleging te respecteren" laten ondertekenen, lijkt een onvoldoende waarborg** tegen het risico op omleiding van het doeleinde van de aanzienlijke massa aan persoonsgegevens die betrekking hebben op burgers van een of meerdere gemeenten van het Brussels Gewest die deze dienstverlener of dienstverleners zullen moeten verwerken. Daarnaast houdt het opstellen van het register van deelnemers automatisch in dat er verwerkingen van persoonsgegevens zullen plaatsvinden die vallen binnen het toepassingsgebied van de AVG. Bijgevolg **is het feit dat deze verwerking enkel aan artikels 28 en 29 van de AVG onderworpen wordt indien de verwerker de gegevens van het rijksregister rechtstreeks moet gebruiken in strijd met de AVG.** Aangezien deze bepalingen rechtstreeks van toepassing zijn, dient artikel 8, 2° van het voorstel van ordonnantie dus geschrapt te worden. In elk geval moet elke verwerkersovereenkomst van een college van burgemeester en schepenen voor de opstelling van het register van deelnemers minstens alle clausules vastgelegd in artikel 28.3 van de AVG bevatten.
19. Daarnaast stelt de Autoriteit zich vragen bij het **begrip gebruik van de gegevens van het rijksregister "op basis van een tabel of een magnetische drager"**. Deze verwerkingsopdracht impliceert dat **deze verwerkers⁵ een gedeeltelijke kopie van het rijksregister ter beschikking wordt gesteld.** Onder voorbehoud van de voorgaande opmerkingen over de voordelen van het opstellen van kiezerslijsten op basis van een unieke gegevensbron, merkt de Autoriteit op dat in artikel 8 bepaald dient te worden dat enkel de gegevens van het rijksregister per gemeente die strikt noodzakelijk zijn om het register van deelnemers op te stellen ter beschikking van de verwerker kunnen worden gesteld. Daarnaast dient bepaald te worden dat, in plaats van de gegevens ter beschikking te stellen op basis van een tabel of een magnetische drager, het bestand met de gegevens louter **via elektronische weg en na sterke authenticatie (multifactor) van een hoog niveau in de zin van de eIDAS-verordening 910/2014** ter beschikking van de verwerker gesteld mag worden. Het is eveneens aangewezen om **het bepalen van de passende technische beschermingsmaatregelen** die het meegedeelde bestand moeten omkaderen

⁵ De Autoriteit herinnert eraan dat verwerkers van overheden die toegang moeten krijgen tot het rijksregister voor het verstrekken van hun verwerkingsdiensten die dit vereisen of gegevens uit het rijksregister overgemaakt moeten krijgen hiervoor voorafgaandelijk de toestemming moeten krijgen van de minister van Binnenlandse Zaken.

(fingerprinting, etc.) te delegeren aan de regering. Daarnaast moeten er ook maatregelen genomen worden om dit gebruik van het rijksregister door verwerkers te kunnen **loggen**, in overeenstemming met artikel 17 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen.

Daarnaast moeten er eveneens maatregelen worden genomen om dit gebruik van het rijksregister door verwerkers te kunnen **loggen**, in overeenstemming met artikel 17 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen.

20. **Artikel 8, 4° van het voorstel van ordonnantie neemt artikel 28 van de AVG zeer gedeeltelijk over, wat aanleiding geeft tot verwarring en in strijd is met het verbod op overschrijving van Europese verordeningen met rechtstreekste toepassing.** ⁶De rechtstreekse toepasselijkheid van Europese normen heeft immers tot gevolg dat ze niet overgenomen mogen worden in het intern recht omdat een dergelijke werkwijze "*aanleiding zou kunnen geven tot een misverstand inzake het rechtskarakter van de toepasselijke voorschriften en het tijdstip van hun inwerkingtreding*". **Derhalve moet dit artikel worden geschrapt.**
21. **Artikels 9 tot 12 behandelen de procedure voor klachten tegen het register van deelnemers.** Artikel 9, tweede lid bepaalt dat "*het klachtenregister wordt minstens vierentwintig uur voor de vergadering gepubliceerd op de website van het Brussels Parlement*". Zoals reeds werd opgemerkt in een voorgaand advies over een gelijkaardig onderwerp⁷, veronderstelt de Autoriteit dat een dergelijke publicatie de verwerking van de persoonsgegevens van de klagers inhoudt en vraagt ze zich af of een dergelijke publicatie noodzakelijk is. Als dit het geval zou zijn, **zou het noodzakelijk karakter ervan gemotiveerd moeten worden in de toelichting met betrekking tot deze bepaling, is het aan de wetgever om uitdrukkelijk het concrete doeleinde vast te leggen waarvoor deze publicatie dient te gebeuren en dient hij daarenboven te bepalen welke persoonsgegevens in het register opgenomen moeten worden en bijgevolg gepubliceerd moeten worden, met beperking tot de strikt noodzakelijke gegevens, in overeenstemming met het minimaliseringsbeginsel van de AVG (art. 5.1.c AVG).** In elk geval dient, als een publicatie van persoonsgegevens noodzakelijk zou blijken, **deze publicatiewijze aangepast te worden om ze in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel te brengen.** Een publicatie op het web houdt voor de betrokken personen immers het risico in dat hun gegevens onbeperkt toegankelijk blijven. Als de publicatiewijze ongewijzigd blijft, dient dan ook **uitdrukkelijk bepaald te worden dat er technische maatregelen genomen zullen worden**

⁶ HvJEU, 7 februari 1973, Commissie tegen Italië (C-39/72), Jurispr., 1973, p. 101, § 17). Zie eveneens en met name HvJEU, 10 oktober 1973, Fratelli Variola S.p.A. tegen Amministrazione italiana delle Finanze (C-34/73), Jurispr., 1973, p. 981, § 11; HvJEU 31 januari 1978, Ratelli Zerbone Snc tegen Amministrazione delle finanze dello Stato, Jurispr. (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

⁷ Advies 24/2019 van 9 februari 2019 betreffende een voorstel van decreet betreffende de organisatie van de gewestelijke volksraadpleging

om de indexering ervan door zoekmachines en bulk loading te vermijden. Het is eveneens aangewezen gebruik te maken van captcha en rate limiting. Bovendien moet de **duur van de publicatie van de gegevens**, opnieuw met strikte inachtneming van de noodzakelijkheids- en proportionaliteitsbeginselen, **eveneens vastgelegd worden** in artikel 9 van het voorstel van ordonnantie.

22. Met betrekking tot de bewaringsduur van het register van deelnemers neemt de Autoriteit akte van artikel 53 van het ontwerp van ordonnantie, dat bepaalt dat dit register vernietigd zal moeten worden "zodra de volksraadpleging definitief gevalideerd of geannuleerd is, volgens de door de regering vastgestelde procedures". In casu verwijst de Autoriteit naar haar aanbeveling 03/2020 inzake technieken om gegevens op te schonen en gegevensdragers te vernietigen⁸.

b. Verstrekken van kopieën van de registers van deelnemers aan een volksraadpleging (art. 6)

23. Met betrekking tot de afgifte van kopieën van de registers van deelnemers bepaalt artikel 6 van het voorstel van ordonnantie dat:

"§ 1. Zodra het register van deelnemers is opgesteld, dient het college van burgemeester en schepenen of de daartoe aangewezen gemeenteambtenaar een exemplaar daarvan af te geven aan de door het comité gemachtigde personen.

De vragen moeten bij aangetekende brief tot de burgemeester worden gericht.

§ 2. Het register wordt meegedeeld op een bruikbare informatiedrager, waarvan het formaat door de regering wordt vastgesteld. Exemplaren van het met toepassing van dit artikel verstrekte register van deelnemers mogen enkel worden gebruikt in het kader van de volksraadpleging en evenmin buiten de periode tussen de datum van afgifte van het register en de datum van de volksraadpleging, op straffe van de sancties bepaald bij artikel 197bis van het Kieswetboek.

§ 3. Personen die een exemplaar van het register hebben ontvangen, mogen het niet doorgeven aan derden."

24. Artikel 8, 3° van het voorstel van ordonnantie

"3° de dienstverlener mag de registers niet verspreiden onder personen die niet uitdrukkelijk door het college van burgemeester en schepenen gemachtigd zijn om ze te ontvangen."

25. In lijn met wat de verschillende in België geldende wettelijke bepalingen inzake verkiezingen bepalen voor het kiezersregister, bepaalt artikel 6 van het voorstel van ordonnantie dat er kopieën van het register van potentiële deelnemers aan een volksraadpleging moeten worden verstrekt door het college van burgemeester en schepenen, **maar definieert het de categorieën personen waaraan deze kopieën overgemaakt mogen worden heel ruim en laat het na het concrete**

⁸ Beschikbaar op de website van de Autoriteit op het volgende adres:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-03-2020-van-11-december-2020.pdf>

doeleinde⁹ waarvoor deze kopieën gebruikt zullen kunnen worden en de duur van de bewaring ervan te bepalen; deze elementen vormen echter essentiële elementen van deze verwerking van persoonsgegevens die de wetgever in de formele zin moet vastleggen met alle vereiste voorspelbaarheid en precisie. Hieraan moet worden verholpen, met inachtnaam van de beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en voorspelbaarheid. **Door de terbeschikkingstelling van deze lijsten met gegevens uit de bevolkingsregisters of het rijksregister niet passend te omkaderen, schiet de wetgever tekort in zijn zorgplicht** met betrekking tot de omkadering van persoonsgegevens.

26. Zonder het concrete doeleinde te kennen waarvoor het register van deelnemers gebruikt kan worden voor andere doelen dan het organiseren van de stemverrichtingen, kan de Autoriteit zich niet uitspreken over het noodzakelijk en proportioneel karakter van een dergelijke terbeschikkingstelling. Ze wijst er in dit kader op dat, **als het doeleinde van het realiseren van gepersonaliseerde propaganda-acties ten voordele van "ja" of "nee" wordt nagestreefd, de noodzaak hiervan beoordeeld dient te worden, rekening houdend met het feit dat de wetgever reeds voorziet in de opstelling van een informatiebrochure¹⁰ met betrekking tot de volksraadpleging, die een evenwichtige en paritaire voorstelling van de argumenten van elk kamp moet bevatten en er een door het Parlement aangewezen deskundigencommissie verantwoordelijk is om erover te waken dat deze brochure een dergelijke voorstelling van de standpunten van de voor- en tegenstanders bevat. Gelet op het feit dat een volksraadpleging eruit bestaat gesloten vragen te stellen aan de bevolking en gelet op het feit dat het voorstel van bijzondere ordonnantie reeds voorziet in de opstelling van een brochure met uitleg over het onderwerp van de volksraadpleging, waarin de verschillende standpunten op evenwichtige en paritaire wijze worden weergegevens, lijken gepersonaliseerde propaganda-acties in het kader van de volksraadplegingen dan ook niet noodzakelijk. De informatiebrochure zal volstaan om een openbaar debat over de volksraadpleging tot stand te brengen. Daarnaast wijst de Autoriteit eveneens op de aanzienlijke risico's op onrechtmatig gebruik van de gegevens uit het rijksregister die voortvloeien uit de ontwerpbepalingen, des te meer omdat de personen waaraan deze kopieën van registers van deelnemers worden overgemaakt zeer ruim gedefinieerd worden.** In elk geval moet in

⁹ Artikel 6, § 2, tweede lid bepaalt enkel dat kopieën van het register enkel gebruikt mogen worden "in het kader van de volksraadpleging"; wat geen beschrijving vormt van een doeleinde waarvoor de gegevens gebruikt kunnen worden, zodat de betrokkenen een beeld hebben van de verwerkingen die in dit kader met hun persoonsgegevens zullen worden gerealiseerd.

¹⁰ Artikel 13 van het voorstel van bijzondere ordonnantie bepaalt dat het Parlement een dergelijke brochure dient op te stellen, met de min of meer aanzienlijke ondersteuning (naar keuze van het comité van deskundigen dat het Parlement in dit kader bijstaat) van de "ja"- en "nee"-steuncomités. Deze bepaling bepaalt eveneens dat er gewaakt moet worden over een paritaire voorstelling van de standpunten van de voor- en tegenstanders en over de evenwichtige vertegenwoordiging binnen elk kamp, indien er meerdere "ja"- en "nee"-comités worden gevormd.

de toelichting bij de becommentarieerde bepaling een motivering van het noodzakelijk en proportioneel karakter van deze inmenging geïntegreerd worden¹¹.

27. **Met betrekking tot artikel 6, § 2, tweede lid van het voorstel van ordonnantie**, dat bepaalt dat kopieën van het register van deelnemers mogen worden gebruikt "*in het kader van de volksraadpleging en evenmin buiten de periode tussen de datum van afgifte van het register en de datum van de volksraadpleging*" (onderstreept door de Autoriteit), merkt de Autoriteit een tegenstrijdigheid op die rechtgezet dient te worden. Zoals reeds opgemerkt in haar voormelde voorgaande adviezen, **lijkt het niet noodzakelijk of proportioneel dat deze kopieën van het register in dit kader gebruikt kunnen worden gedurende een onbeperkte periode die niet beperkt blijft tot het houden van de volksraadpleging** en nog minder gedurende een periode die niet noodzakelijk is voor het bereiken van de concreet nagestreefde doelstelling. Het is aan de wetgever om **een verplichting tot vernietiging** van de ontvangen persoonsgegevens op te leggen, die naar behoren gesanctioneerd wordt en berust op de personen die een kopie van het register van deelnemers ontvangen, en dit **van zodra het concrete doeleinde waarvoor deze gegevens gebruikt kunnen worden (uitdrukkelijk door de wetgever te bepalen, cf. supra) bereikt is**, en ten laatste op de datum waarop de volksraadpleging waarvoor ze een kopie van het register van deelnemers ontvangen hebben georganiseerd wordt. Daarnaast is het aangewezen om in het voorstel van ordonnantie een bepaling toe te voegen die de colleges van burgemeester en schepenen een informatieverplichting oplegt, om personen die een kopie van het register van deelnemers ontvangen in kennis te stellen van de precieze en beperkte doeleinden van de verwerking die met behulp van deze gegevens kan plaatsvinden en van de maximale bewaringsduur van deze gegevens, zo niet laten ze zelf na de regels met betrekking tot gegevensbescherming na te leven, met de hieraan verbonden gevolgen, zoals de sancties die de GBA of de hoven en rechtbank kunnen opleggen.
28. **Met betrekking tot de bepaling van de categorieën personen die een kopie van het register mogen opvragen**, wijst de Autoriteit op het **zeer ruime karakter van het begrip "*door het (steun-)comité gemachtigde personen*"**. Naast de vereisten van het mandaat **moet de wetgever relevante en passende criteria uitvaardigen die door deze personen nageleefd moeten worden om de legitimiteit te bekrachtigen van de toekenning van een dergelijk mandaat** door het comité voor het nagestreefde doeleinde. Daarenboven lijkt het **niet**

¹¹ De opsteller van een norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt, moet kunnen aantonen dat een dergelijke analyse vooraf van de noodzakelijkheid en de evenredigheid is verricht. Het noodzakelijkheidsbeginsel vereist niet alleen dat de doeltreffendheid van de voorgenomen verwerking voor het bereiken van het nagestreefde doel wordt beoordeeld, maar ook dat wordt nagegaan of de geplande verwerking de minst ingrijpende manier is om dat doel te bereiken. Indien de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens aangetoond is, moet daarnaast ook nog worden aangetoond dat die verwerking in verhouding staat (in strikte zin) tot het nagestreefde doel, d.w.z. dat er een juist evenwicht is tussen de verschillende aanwezige belangen en de rechten en vrijheden van de betrokkenen; er moet met andere woorden worden nagegaan of de nadelen veroorzaakt door de geplande verwerking niet buitensporig zijn ten opzichte van het nagestreefde doel.

proportioneel dat een aanzienlijk aantal personen hiertoe door een steuncomité gemachtigd kan worden.

29. Door niet te bepalen welke **gegevens uit het register van deelnemers ter beschikking gesteld kunnen worden** van deze personen, ontbreekt het de wetgever aan zorgvuldigheid. **Het is aangewezen dat het voorstel van ordonnantie deze gegevens bepaalt en deze tot het strikt minimum voor de verwezenlijking van het nagestreefde doeleinde.** In dit kader kan de Autoriteit enkel verwijzen naar haar gelijkaardige adviezen inzake de terbeschikkingstelling van de kiezerslijsten¹². **Daarnaast, gelet** op de specifieke bescherming die de wetgever moet toekennen aan het rijksregisternummer als unieke identifier, op grond van **artikel 87 van de AVG**, is het niet **correct toe te laten dat dit nummer vermeld wordt op de meegedeelde kopieën van registers van deelnemers, zeker omdat deze personen**, op grond van artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen, **niet gemachtigd zijn om dit uniek identificatienummer te gebruiken** en een dergelijk gebruik daarenboven niet valt onder de hypothesen vermeld in artikel 8 van dezelfde wet. De opstellers van het voorstel van ordonnantie moeten minstens voorzien in het weglaten van dit gegeven op de kopieën van het register van deelnemers die meegedeeld kunnen worden.
30. Met betrekking tot **de modaliteiten voor het verstrekken van de kopieën van het register van deelnemers**, met name "*op een bruikbare magnetische drager* waarvan het formaat door de regering wordt vastgesteld", merkt de Autoriteit op dat **de communicatie op een bruikbare externe drager zonder verdere verduidelijking niet voldoet aan het vereiste beveiligingsniveau** voor de mededeling van deze zeer aanzienlijke hoeveelheden persoonsgegevens. In plaats daarvan wordt het de wetgever aanbevolen om **een beveiligde digitale ruimte** te creëren en te organiseren via dewelke de kopie van het register verkregen kan worden en om aan de regering **de bepaling van de regels voor het beheer van de gebruikers en de toegangen tot deze digitale ruimte** te delegeren en **de gemeenten daarnaast op te leggen specifieke veiligheidsmaatregelen te nemen** (zoals fingerprinting-maatregelen¹³ voor wat de meegedeelde bestanden betreft), om in staan te zijn elk gebruik van deze registers dat in strijd is met de wettelijke voorschriften gemakkelijk op te sporen¹⁴.

¹² Cf., in dit kader, consideransen 37 tot 39 van haar advies 209/2022 van 9 september 2022 over bepaalde artikelen van het wetsontwerp houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen (i) en consideransen 64 en 65 van haar advies 160/2023 van 11 december 2023 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.

¹³ Fingerprinting is een identificatietechnologie die gebaseerd is op het invoegen van een digitale tatoeage, die afhankelijk is van de naam van de bestemming, in een afbeelding, een bestand of een video, om de afkomst of oorsprong ervan te traceren en om de bron van eventuele kopieën te kunnen achterhalen.

¹⁴ Cf., in dit kader, de toelichtingen van de Autoriteit in consideransen 16 tot 26 van haar voormeld advies 160/2023 van 14 december 2023/

31. Teneinde de naleving van de regels die het gebruik van kopieën van de registers van deelnemers omkaderen te controleren, beveelt de Autoriteit aan om **het bijhouden van een lijst waarin de personen waaraan een dergelijke kopie verstrekt werd geïdentificeerd worden aan de hand van hun naam, voornaam en adres** verplicht te stellen, ongeacht of dit gebeurde door het college van burgemeester en schepenen of door de hiertoe gemachtigde ambtenaar of door een eventuele met dit doel door de gemeente aangewezen verwerker, **evenals datum waarop deze kopie overgemaakt werd.**
32. Met betrekking tot **het verbod op mededeling van gegevens uit het register van deelnemers aan derden**, opgelegd door het voorstel van ordonnantie, merkt de Autoriteit op dat **dit verbod gepaard dient te gaan met een daadwerkelijke, proportionele en ontmoedigende sanctie.**
33. Ten slotte, in de hypothese dat het doeleinde waarvoor de door de steuncomités gemandateerde personen kunnen beschikken over een kopie van het register van deelnemers bestaat uit het verrichten van gerichte propaganda-acties (wat door de opstellers van het voorstel uitdrukkelijk vastgelegd dient te worden in het voorstel van ordonnantie na motivering van het noodzakelijk en proportioneel karakter van deze inmenging), merkt de Autoriteit, in lijn met haar voormelde voorgaande adviezen¹⁵ en om het recht op verzet waarover de betrokkenen op grond van artikel 21 van de AVG moeten beschikken daadwerkelijk te maken, **op dat het van belang is dat het voorstel van ordonnantie de modaliteiten vastlegt volgens dewelke Brusselse burgers hun recht op verzet tegen mededeling van hun gegevens aan de door de steuncomités gemandateerde personen voor propaganda-acties daadwerkelijk kunnen uitoefenen.** Desgevallend kan het vastleggen van deze modaliteiten uitdrukkelijk gedelegeerd worden aan de regering.

c. Opstelling van de uittreksels van de personen die kunnen worden opgeroepen voor een functie in een stem- of stemopnemingsbureau (art. 7 – 18);

34. Artikel 7 van het voorstel van ordonnantie bepaalt dat elk college van burgemeester en schepenen op basis van het register van deelnemers twee lijsten moet opstellen van personen die minstens 18 jaar oud zijn op de dag van de volksraadpleging, op basis waarvan de personen die worden belast met een functie in het stembureau of stemopnemingsbureau aangewezen kunnen worden.
35. Het voorstel van ordonnantie **legt echter niet de criteria vast op basis waarvan deze personen aangewezen zullen worden, waaraan verholpen dient te worden**, met het oog op de voorspelbaarheid van deze verwerkingen van persoonsgegevens. Aangezien waarschijnlijk een

¹⁵ Cf. voormeld advies 209/2022, cons. 43 tot 47 en voormeld advies 160/2023, cons. 54.

willekeurige selectie overwogen wordt, merkt de Autoriteit op dat er waarborgen gegeven moeten worden om de onafhankelijkheid van de loting en de controleerbaarheid ervan te garanderen of dat het bepalen van deze waarborgen gedelegeerd moet worden aan de regering¹⁶.

36. Ten slotte vermeldt het voorstel van ordonnantie **niet de duur tijdens dewelke de bureauvoorzitters belast met de aanduiding van de personen** belast met een functie in het stem- of stemopnemingsbureaus deze uittreksels van personen kunnen bewaren; hieraan zou verholpen dienen te worden door deze duur te beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is met het oog op het doeleinden waarvoor deze uittreksels gebruikt kunnen worden.

d. Kiesregisters (art. 15)

37. Artikel 15 bepaalt dat elk college van burgemeesters en schepenen op basis van het register van deelnemers eveneens een kiesregister zal moeten opstellen, om de deelnemers die deelgenomen hebben aan de raadpleging te kunnen tellen.
38. De telling van de daadwerkelijke deelnemers blijkt inderdaad nodig om te vermijden dat eenzelfde persoon twee keer deelneemt aan een volksraadpleging.
39. Het voorstel van ordonnantie **bepaalt echter niet welke persoonsgegevens in de kiesregisters moeten opgenomen worden**, hieraan zou verholpen dienen te worden door deze te beperken tot de gegevens die strikt noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van het doeleinde van deze registers.

e. Beveiliging van de gegevensverwerkingen geregeld door het voorstel van ordonnantie (art. 50)

40. Artikel 50 van het voorstel van ordonnantie bepaalt op generieke wijze met betrekking tot de beveiliging van de verwerkingen van persoonsgegevens waarvan sprake in het voorstel van ordonnantie dat

"De digitale verzending of geautomatiseerde verwerking van gegevens wordt uitgevoerd volgens de regels die door de regering zijn vastgesteld met inachtneming van de beginselen van vertrouwelijkheid, integriteit en beschikbaarheid van verkiezingsgegevens en met inachtneming van Verordening 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. De digitale verzending moet indien nodig worden beveiligd door middel van gegevensversleuteling."

¹⁶ Cf., in dit kader, consideransen 53 tot 56 van voormeld advies 209/2022.

41. Ter aanvulling op deze verschillende opmerkingen met betrekking tot de noodzaak, voor het voorstel van ordonnantie of zijn regelgevende uitvoeringsnormen, om te voorzien in specifieke waarborgen op het vlak van beveiliging van de geregelde verwerkingen van persoonsgegevens, merkt de Autoriteit, in navolging van de Raad van State¹⁷, op dat **de verwijzingen in artikel 50 naar de AVG niet volstaan om te voldoen aan de vereisten van het in artikel 22 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel en dat deze, daarenboven, onvolledig zijn, gelet op de vereisten van de AVG inzake** (cf. art. 32 van de AVG) en in strijd zijn met het verbod op overschrijving van Europese verordeningen met rechtstreekse toepassing, zoals hierboven uiteengezet.
42. Daarnaast, in plaats van te bepalen dat "*de digitale verzending moet indien nodig worden beveiligd door middel van gegevensversleuteling*", **is het aan de wetgever**, zoals de Autoriteit uiteen heeft gezet in haar voorgaande toelichtingen, om **voor de mededelingen van persoonsgegevens die dit vereisen omwille van het risico die ze inhouden te voorzien in de versleuteling ervan volgens de huidige regels van het artikel**; ook al moet dan de bepaling van de modaliteiten hiervan aan de regering gedelegeerd worden. Daarnaast, zoals hierboven uiteengezet **voor de terbeschikkingstelling van de kopieën van registers van deelnemers** en in het advies van dezelfde dag met betrekking tot het voorstel van bijzondere ordonnantie, **moet voor de mededeling van de formulieren voor de aanvraag van een volksraadpleging minstens bepaald worden dat deze documenten overgemaakt dienen te worden volgens andere modaliteiten dan via e-mail, via een** door de regering te bepalen beveiligd platform. Het gebruik van onbeveiligde e-mail is hiervoor immers niet geschikt. Voor het overige wordt verwezen naar de voorgaande aanbevelingen met betrekking tot de te stellen waarborgen om een correcte beveiliging van de geregelde verwerkingen van persoonsgegevens te garanderen..

f. Bewaartermijn (art. 53)

43. Artikel 53 bepaalt dat "*het register van deelnemers, het stemregister en alle stembiljetten, zowel geldige als ongeldige, worden vernietigd zodra de volksraadpleging definitief gevalideerd of geannuleerd is, volgens de door de regering vastgestelde procedures*".
44. Net zoals de Autoriteit reeds meermaals heeft kunnen uiteenzetten in de voorgaande toelichtingen, **moet voor andere gegevensverwerkingen die binnen het toepassingsgebied van het voorstel van ordonnantie vallen** (lijst van personen die het verzoek tot volksraadpleging ondertekend hebben, uittreksels van personen die opgeroepen kunnen worden voor functies in een

¹⁷ Opmerking 10 van advies van de Raad van State 74.009/3, 74.010/3, 74.011/3, 74.012/3 en 74.012/3 van 16 november 2023.

stem- of stemopnemingsbureau, etc.) **eveneens de bewaartermijn bepaald worden**, met inachtneming van de noodzakelijkheids- en proportionaliteitsbeginselen.

45. Met betrekking tot het bepalen van de modaliteiten voor vernietiging, die door de regering bepaald moeten worden, verwijst de Autoriteit naar haar aanbeveling 03/2020 inzake technieken om gegevens op te schonen en gegevensdragers te vernietigen¹⁸.

Om deze redenen,

is de Autoriteit

van mening dat het voorstel van ordonnantie in deze zin moet worden aangepast:

1. Vermelding van het concrete doeleinde waarvoor het register van deelnemers moet worden opgesteld (cons. 7);
2. Beperking van de persoonsgegevens en opnames ervan tot het strikt noodzakelijke en verduidelijking van het concrete doeleinde waarvoor het erin vermelde rijksregisternummer gebruikt zal kunnen worden (cons. 8);
3. Herziening van de modaliteiten voor de opstelling en de controle van de registers van deelnemers overeenkomstig consideransen 9 en 10;
4. Herziening van de kwalificatie van de verwerkingsverantwoordelijke van de opstelling van de registers van deelnemers overeenkomstig de vereiste criteria (cons. 11 tot 16);
5. Herziening van artikel 8 dat de uitbesteding van de opstelling van de registers van deelnemers toelaat overeenkomstig consideransen 18 tot 20;
6. Omkadering van het register van klachten tegen het register van deelnemers overeenkomstig considerans 21;
7. Uitdrukkelijke vermelding van het concrete doeleinde waarvoor een kopie van de registers van deelnemers bekomen kan worden door de door de steuncomités gemandateerde personen en motivering van het noodzakelijk en proportioneel karakter ervan (cons. 25 en 26);
8. Beperking van de gebruiksduur van deze kopieën tot het strikt noodzakelijke (cons. 27);
9. Passender bepaling van de categorieën personen die over een kopie van deze registers zullen kunnen beschikken (cons. 28);

¹⁸ Beschikbaar op de website van de Autoriteit op het volgende adres:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-03-2020-van-11-december-2020.pdf>

10. Beperking van de gegevens vermeld in deze kopieën tot het strikt noodzakelijke en weglating van het rijksregisternummer uit deze kopieën (cons. 29);
11. Bepaling van de modaliteiten voor afgifte van deze kopieën overeenkomstig considerans 30;
12. Verplichting tot het bijhouden van een lijst waarin de personen die een kopie van de registers ontvangen hebben worden geïdentificeerd (cons. 31);
13. Toevoeging van een daadwerkelijke, proportionele en ontmoedigende sanctie aan het verbod tot mededeling van de verkregen kopieën van de registers aan derden (cons. 32);
14. Bepaling van de modaliteiten voor de uitoefening van het recht op verzet bij de colleges van burgemeester en schepenen (cons. 33);
15. Bepaling van de criteria op basis waarvan personen aangewezen kunnen worden voor een functie in een stem- of stemopnemingsbureau en bepaling van de waarborgen met betrekking tot hun willekeurig karakter (cons. 35);
16. Bepaling van de bewaartermijn van de uittreksels van personen zoals bedoeld in artikel 7 (cons. 36);
17. Bepaling van de persoonsgegevens die de kiesregisters moeten bevatten (cons. 39).

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Cédrine Morlière, Directeur