



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Advies nr. 09/2024 van 9 februari 2024**

**Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot het voorstel van bijzondere ordonnantie tot instelling van een gewestelijke volksraadpleging (*Parl. St., Br. parl., 2022-2023, nr. A-704/1*) (CO-A-2023-548)**

**Sleutelwoorden: Bijzondere gegevenscategorie – Politieke mening – Targeting op sociale media – Controle van de campagne-uitgaven en van de financieringslimieten – Publicatie op naam van vonnissen**

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 de artikelen 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 aan de Autoriteit een advies uit te brengen met betrekking tot het voorstel van bijzondere ordonnantie tot instelling van een gewestelijke volksraadpleging (Parl. St., Br. parl., 2022-2023, nr. A-704/1) (hierna "het voorstel van bijzondere ordonnantie").
2. Ter uitvoering van artikel 39 bis van de Grondwet regelt het voorstel van bijzondere ordonnantie de modaliteiten en de organisatie van een volksraadpleging in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Sinds de 6de staatshervorming kunnen de Gewesten volksraadplegingen houden in bepaalde aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn. Het komt de bijzondere wetgever toe om daarvan de modaliteiten en de organisatie te bepalen.
3. Uit het voorstel van bijzondere ordonnantie blijkt dat in dit kader bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens worden uitgevoerd waarvan sommige op grote schaal en met betrekking tot gegevens die de politieke overtuigingen van de betrokkenen kunnen onthullen. Het gaat meer bepaald om de volgende verwerkingen van persoonsgegevens:
  - Verwerking door het parlement van de verzoeken tot initiatie van een volksraadpleging die, om ontvankelijk te zijn, de steun moeten krijgen van ten minste 15.000 inwoners (artikelen 2 en 5);
  - Mededeling door het parlement van de verzoeken tot volksraadpleging aan het Grondwettelijk Hof voor verificatie door dit laatste van de inachtneming van de wettelijke vereisten (artikel 9);
  - Toekenning aan het parlement van een opdracht van verificatie van de inachtneming van de opgelegde voorwaarden door de verzoeken tot volksraadpleging (artikel 6);
  - Vermelding, in de informatiebrochure betreffende het voorwerp van de volksraadpleging (artikel 13), van het feit dat een of meerdere personen afstand doen van hun status van initiatiefnemer van het verzoek tot volksraadpleging in geval van herformulering door het parlement van de aan de bevolking te stellen vragen (artikel 8);
  - Publicatie van informatie over de volksraadpleging via diverse media (artikel 10);
  - Registratie van de betaalde bijdragen en van hun bron door de penningmeester van elk steuncomité (artikel 14), controle door het parlement op de naleving van de beperking van de campagnekosten met inbegrip van de opmaak van verslagen en van publicaties in het Belgisch Staatsblad (artikelen 19 en 20) en machtiging van de rechtbank om de integrale

publicatie of de publicatie bij uittreksel te bevelen van de vonnissen inzake controle van de kosten en de betaalde bijdragen (artikel 14, §7).

4. Alleen de bepalingen die opmerkingen vanwege de Autoriteit vereisen, worden hieronder besproken.

## II. Onderzoek

### a. Voorwaarden voor ontvankelijkheid van de verzoeken tot volksraadpleging, formulier voor aanvraag van volksraadpleging, mededeling van de verzoeken tot volksraadpleging aan het Grondwettelijk Hof voor voorafgaande controle en toewijzing aan het parlement van een soortgelijke controleopdracht (artikelen 2 tot 9 van het voorstel van bijzondere ordonnantie).

5. **Artikel 2** van het voorstel van bijzondere ordonnantie voorziet in de mogelijkheid voor de inwoners om aan het Brussels parlement te vragen een volksraadpleging te houden . Er wordt bepaald dat een dergelijk verzoek moet **uitgaan van ten minste 15.000 inwoners<sup>1</sup> onder wie ten minste 900 inwoners van negen gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.**
6. Uit de bepaling van de voorwaarden voor ontvankelijkheid van de verzoeken tot volksraadpleging vloeien de categorieën van persoonsgegevens voort evenals de soorten verwerkingen van die gegevens die moeten worden verricht ter gelegenheid van de controle op de naleving van de wettelijke vereisten die op de volksraadplegingen van toepassing zijn.
7. In dit verband merkt de Autoriteit op, in navolging van de Raad van State<sup>2</sup>, dat **de toelichting van het voorstel van bijzondere ordonnantie met betrekking tot deze bepaling niet overeenstemt met haar beschikkend gedeelte** aangezien, volgens deze toelichting, een dergelijk initiatief moet "*worden gedragen door minimum 15.000 inwoners, met dien verstande dat 9 gemeenten binnen elk van die gemeenten de steun moeten krijgen van ten minste negenhonderd inwoners*" (de Autoriteit onderstreept). Met het oog op de voorzienbaarheid van de genoemde

---

<sup>1</sup> Het begrip "inwoner" wordt in het voorstel van bijzondere ordonnantie gedefinieerd als "*elke persoon die is ingeschreven of vermeld staat in de bevolkingsregisters van een gemeente op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; die de volle leeftijd van 16 jaar heeft bereikt en niet het voorwerp uitmaakt van een veroordeling of een beslissing die de uitsluiting of opschorting meebrengt van de kiesrechten van degenen die worden opgeroepen om te stemmen bij de gewestelijke verkiezingen*". Artikel 15 van het voorstel van ordonnantie bepaalt dat aan de voorwaarden inzake leeftijd en ontbreken van uitsluiting of opschorting van de kiesrechten moet zijn voldaan op de dag van de volksraadpleging en dat de voorwaarde van inschrijving in de bevolkingsregisters vervuld moet zijn op de datum waarop de deelnemerslijst wordt vastgesteld.

<sup>2</sup> Opmerking 22 in het 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.

verwerkingen en op rechtszekerheid is er dus reden om het beschikkend gedeelte in overeenstemming te brengen met deze toelichting.

8. **Wat betreft het begrip "*behoren tot een gemeente*", zoals gebruikt in artikel 2 van het voorstel, past het om dit te verduidelijken.** In dit verband, zo dit beantwoordt aan de intenties van de opstellers van het voorstel van bijzondere ordonnantie en onverminderd het te geven gevolg aan de opmerking van de Raad van State over de toevoeging van een criterium van Belgische nationaliteit om de volksraadpleging conform te maken aan de Grondwet<sup>3</sup>, is er reden om te verwijzen naar artikel 1, §1, lid 1, 1<sup>o</sup>, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten<sup>4</sup>.
9. Artikel 5 bepaalt dat elk verzoek tot volksraadpleging dat uitgaat van de bevolking, moet worden **ingediend met behulp van een formulier** dat het Brussels parlement ter beschikking stelt en dat aan dit parlement moet worden toegestuurd "*op papier per aangetekend schrijven of langs elektronische weg*". Rekening gehouden met de grote hoeveelheid persoonsgegevens die deze verzoeken zullen bevatten en de politieke meningen die ze zullen kunnen onthullen<sup>5</sup>, **is er reden om te voorzien in specifieke garanties voor de beveiliging van de communicatie van deze informatie langs elektronische weg.** Er wordt **aanbevolen om de regering te machtigen om** de bewuste garanties te bepalen. Hetzelfde **geldt wat betreft de bepaling van het voorstel van bijzondere ordonnantie die voorziet in de mededeling van de verzoeken tot volksraadpleging aan het Grondwettelijk Hof** met het oog op de voorafgaande controleprocedure waarvoor dit Hof bevoegd is. In verband hiermee verwijst de Autoriteit naar haar advies 08/2024 van dezelfde dag over het voorstel van ordonnantie betreffende de organisatie van een gewestelijke volksraadpleging en meer bepaald naar de commentaar in verband met artikel 50 van dit voorstel van ordonnantie dat handelt over de beveiliging van de digitale doorgifte van de gegevens. Wat betreft de mededeling langs elektronische weg van de gevoelige bestanden, zoals die welke hierboven worden bedoeld, is er reden om ten minste te bepalen dat deze documenten op gecodeerde wijze zullen moeten worden toegestuurd volgens de huidige regels van de kunst en op een andere wijze dan via e-mail die door de regering moet worden bepaald. Het gebruik van onbeveiligde e-mail is hiervoor immers niet geschikt. De Autoriteit beveelt de Brusselse regering aan

---

<sup>3</sup> Ibidem, opmerking 9.2.

<sup>4</sup> Dat bepaalt wat volgt: "*In elke gemeente worden gehouden: bevolkingsregisters waarin ingeschreven worden op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben, ongeacht of zij er aanwezig dan wel tijdelijk afwezig zijn, de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven, die gemachtigd zijn zich er te vestigen, of die om een andere reden ingeschreven worden overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met uitzondering van de vreemdelingen die zijn ingeschreven in het in 2<sup>o</sup> bedoelde register evenals de personen bedoeld in artikel 2bis van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*".

<sup>5</sup> In dit laatste geval zullen deze persoonsgegevens kunnen worden beschouwd als bijzondere gegevenscategorieën in de zin van artikel 9 van de AVG.

om te voorzien in ofwel de terbeschikkingstelling door het parlement van een platform waar de transfer kan plaatsvinden via beveiligd "uploaden" met gebruik van https of een beveiligd communicatieprotocol volgens de huidige regels van de kunst (bv. het protocol SFTP met authenticatie ofwel met gebruikersnaam en een sterk wachtwoord met een gepaste lengte<sup>6</sup>).

10. Tevens is het **aangewezen om te bepalen dat dit formulier een clausule moet bevatten ter informatie van de personen van wie de gegevens worden verzameld, met de informatie zoals vereist krachtens artikel 13 van de AVG**. Er wordt aanbevolen om de functionaris voor gegevensbescherming van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement bij de opmaak van dit formulier te betrekken.
11. In het 2de lid van artikel 5 wordt bepaald welke persoonsgegevens moeten worden verzameld in dit kader "*met het oog op de voorafgaande controleprocedure voor het Grondwettelijk Hof*"<sup>7</sup>. Het gaat om de naam, voornaam, geboortedatum en woonplaats van de personen die het initiatief voor een verzoek tot volksraadpleging ondersteunen en, voor ten minste 5 en maximaal 25 van deze personen, hun hoedanigheid van initiatiefnemer van het verzoek; de Autoriteit maakt hierbij geen opmerkingen, gelet op de opdracht waarmee het Grondwettelijk Hof is belast om te controleren of het voorstel van volksraadpleging de normen in acht neemt zoals bedoeld in artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof evenals de voorwaarden en modaliteiten waaraan het voorstel van volksraadpleging moet voldoen krachtens artikel 39bis van de Grondwet of krachtens de aan te nemen normen ter uitvoering van dit artikel (artikel 30ter en artikel 118 bis en volgende van voornoemde bijzondere wet van 6 januari 1989).
12. **Het voorstel van bijzondere ordonnantie stelt geen enkele bewaartermijn van de door het parlement verzamelde persoonsgegevens vast; dit moet worden verholpen door een termijn te bepalen**. In dit verband beveelt de Autoriteit aan de verjaringstermijn voor beroepen waarin de geldigheid van volksraadplegingen in twijfel kan worden getrokken, in overweging te nemen<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Gelet op de huidige regels van de kunst, ofwel een willekeurig wachtwoord dat bestaat uit letters (a-b ...) met ten minste 17 lettertekens ofwel een willekeurig wachtwoord dat bestaat uit alfanumerieke tekens (a-z, A-Z, 0-9 ...) met ten minste 14 lettertekens.

<sup>7</sup> Artikel 30ter van de wet houdende organisatie van het Grondwettelijk Hof bepaalt immers wat volgt: "*Het Grondwettelijk Hof doet, bij wege van beslissing, uitspraak over iedere gewestelijke volksraadpleging, voorafgaandelijk aan de organisatie ervan, door na te gaan of de in artikel 1 bedoelde normen alsmede de voorwaarden en nadere regels bepaald door of krachtens artikel 39bis van de Grondwet zijn nageleefd.*"

<sup>8</sup> In dezelfde zin, cf. advies 124/2020 van 27 november 2020 over het voorstel van decreet tot institutionalisering van de burgervergadering en de burgerraad, het voorstel van bijzonder decreet tot wijziging van de artikelen 2, 5, 6 en 7 van het bijzonder decreet van 19 juli 2018 tot instelling van de volksraadpleging, over het voorstel tot wijziging van het Reglement van het Waalse Parlement met het oog op de institutionalisering van de burgervergaderingen en burgerraden (CO-A-2020-115) en over het voorstel van bijzonder decreet tot wijziging van de artikelen 2, 5, 6 en 7 van het bijzonder decreet van 19 juli 2018 tot instelling van de volksraadpleging met het oog op de toekenning van een initiatiefrecht aan de overlegcommissies bestaande uit afgevaardigden en burgers die door loting zijn aangewezen (CO-A-2020-124), cons. 31.

13. Artikel 6 van het voorstel van bijzondere ordonnantie kent aan het parlement een opdracht toe van controle van de verzoeken tot volksraadpleging wat betreft hun inachtneming van de gestelde voorwaarden. **De Autoriteit vraagt zich af of het noodzakelijk is om een dergelijke opdracht toe te kennen aan het parlement, gelet op de redundantie ervan met de voorafgaande controle door het Grondwettelijk Hof.** Een dergelijke **redundantie brengt** bovendien **van nature risico's mee voor de persoonsgegevens** die worden verwerkt. **In de veronderstelling dat de toekenning van deze opdracht aan het parlement wordt behouden door de opstellers van het voorstel van bijzondere ordonnantie, is er reden om de noodzaak ervan te rechtvaardigen in de toelichting van de ontwerpbeplating;** bovendien moeten de modaliteiten worden vastgesteld volgens dewelke de griffier van het parlement de vereiste verificaties zal kunnen verrichten.
14. Artikel 8, §1, bepaalt dat indien **een of meerdere initiatiefnemers van het initiatief van volksraadpleging zich terugtrekken als gevolg van een herformulering door het parlement van de vragen** die aan de bevolking zullen worden gesteld in het kader van de raadpleging, er **melding wordt gemaakt van het feit dat ze afstand doen van hun hoedanigheid in de informatiebrochure betreffende het voorwerp van de volksraadpleging.** Indien bij een dergelijke vermelding namen worden genoemd, past het om **in de ontwerpbeplating te bepalen dat deze vermelding er pas kan komen na de voorafgaande toestemming van de betrokkenen hiervoor te hebben verkregen,** daar deze vermelding hun politieke meningen kan onthullen en deze gegevens alleen mogen worden verwerkt in de gevallen die op restrictieve wijze worden opgesomd in artikel 9, §2, van de AVG. In het huidige geval lijkt de toestemming van de betrokkenen de meest geschikte manier te zijn om het verbod op verwerking van de bewuste gegevens op te heffen. Bij gebreke daarvan moet er worden bepaald dat hun naam eenvoudigweg zal worden geschrapt uit de lijst van de initiatiefnemers, zonder nadere verduidelijking.
15. Op meer fundamentele wijze **vraagt de Autoriteit zich af of het noodzakelijk is om de identiteit van de initiatiefnemers van verzoeken tot volksraadpleging op actieve wijze bekend te maken.** Hoewel deze personen gekend moeten zijn door de diensten die belast zijn met de uit te voeren controles en hoorzittingen, ziet de Autoriteit *a priori* niet waarom het noodzakelijk is om hun identiteit op actieve wijze bekend te maken. Zo de opsteller van het voorstel de noodzaak van dergelijke actieve bekendmaking op passende wijze rechtvaardigt, moet er aan het voorstel van ordonnantie een bepaling worden toegevoegd om in dergelijke bekendmaking te voorzien alsook om het concrete doel daarvan vast te stellen.

**b. Maatregelen van openbaarmaking met betrekking tot volksraadplegingen**

**waarvan het parlement de inhoud heeft goedgekeurd en in verband waarmee het Grondwettelijk Hof zich op gunstige wijze heeft uitgesproken (artikelen 10 tot 13)**

16. Indien een volksraadpleging wordt gehouden voorziet artikel 10 van het voorstel van bijzondere ordonnantie in een reeks maatregelen van openbaarmaking daarvan, met onder andere de publicatie door het parlement, in het Belgisch Staatsblad, "*van de informatie betreffende de volksraadpleging*" met "*ten minste het (de) behandelde onderwerp(en), de gestelde vra(a)g(en) alsook de datum waarop de volksraadpleging zal plaatsvinden*". Teneinde de rechten en vrijheden van de betrokkenen te garanderen past het om **in artikel 10 uitdrukkelijk te bepalen dat deze publicatie in het Belgisch Staatsblad geen persoonsgegevens in de zin van de AVG zal bevatten.**
17. Wat betreft de overige modaliteiten van bekendmaking betreffende het houden van een volksraadpleging past het om **nader te bepalen wie de verwerkingsverantwoordelijke zal zijn voor de verzending van de oproepingsbrieven<sup>9</sup> die persoonlijk moeten worden gericht aan de personen die worden uitgenodigd om deel te nemen aan de volksraadpleging en wie belast zal zijn met de andere modaliteiten van verspreiding zoals bedoeld in artikel 10, §2**, van het voorstel van bijzondere ordonnantie, aangezien hierover momenteel niets wordt bepaald in artikel 10, §2. De vaststelling door de wet van de verwerkingsverantwoordelijke(n) draagt immers bij tot de voorzienbaarheid van de wet en de doeltreffendheid van de in de AVG vastgelegde rechten van de betrokkenen.
18. Onder de andere modaliteiten van openbaarmaking in verband met de organisatie van een volksraadpleging voorziet artikel 10, §2, van het voorstel van bijzondere ordonnantie ook in "**het gebruik van de "middelen van online communicatie en publicaties op sociale netwerken om zoveel mogelijk inwoners te informeren"** naast de persoonlijke uitnodigingen die per brief worden verstuurd, berichten op de website van het parlement en op de website van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel, van een persbericht in ten minste vier kranten die in het hele Gewest worden verspreid, een televisiecommuniqué dat driemaal wordt uitgezonden door de RTBF, de VRT en de lokale televisiezenders evenals de aanplakking op de daartoe bestemde gemeentelijke aanplakborden in de openbare ruimte. In verband hiermee verwijst de Autoriteit naar haar **toelichting en referenties in verband met targeting in het kader van verkiezingscampagnes zoals opgenomen in haar advies van 14 december 2023<sup>10</sup>**, die in het huidige geval *mutatis mutandis*

---

<sup>9</sup> De Autoriteit merkt op dat er een fout is geslopen in de vertaling van deze term. In overeenstemming met de Nederlandse versie van artikel 10, §2, verdient het de voorkeur om de term "lettre d'invitation" (uitnodigingsbrief) te gebruiken, gezien het niet-verplichte karakter van deelname aan volksraadplegingen.

<sup>10</sup> Advies van 14 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, cons. 35 en 41.

van toepassing zijn. Om de rechten en vrijheden van de betrokkenen te garanderen **beveelt de Autoriteit aan** om in het voorstel van bijzondere ordonnantie of in titel VI van het voorstel van ordonnantie betreffende de organisatie van een gewestelijke volksraadpleging (Parl. St., Br. parl., 2022-2023, nr. A-705/1) te bepalen dat **elk gebruik van bijzondere categorieën in de zin van artikel 9.1 van de AVG in dit kader verboden is**, in overeenstemming met artikel 26 van de Europese Verordening 2022/2065<sup>11</sup> (Digital Services Act)<sup>12</sup>. Bovendien, nog met betrekking tot deze gegevensverwerkingen, moet het voorstel van bijzondere ordonnantie voorzien in de **nuttige identificatie van de verwerkingsverantwoordelijke(n)**.

19. Artikel 13 van het voorstel van bijzondere ordonnantie biedt een kader voor de opmaak van een **informatiebrochure over het voorwerp van de volksraadpleging** met als doel te zorgen voor een paritaire voorstelling van de verschillende standpunten over de aan de bevolking gestelde vragen. Op basis van de ontwerpbevestiging begrijpt de Autoriteit dat de informatie over het voorwerp van de volksraadpleging niet impliceert dat de identiteit van de initiatiefnemers van het voorstel noch van de personen die het initiatief ondersteunen daarin wordt vermeld. Voor zover dienstig verwijst de Autoriteit naar haar vorige toelichting met betrekking tot de **a priori niet noodzakelijke aard om er de identiteit te vermelden van de initiatiefnemers van het verzoek tot volksraadpleging behoudens de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkenen**. Hoe dan ook past het, indien deze brochure persoonsgegevens zou bevatten, na passende rechtvaardiging van de noodzaak daarvan in de toelichting voorafgaand aan het voorstel van bijzondere ordonnantie, daarin uitdrukkelijk te voorzien in artikel 13 door de categorieën van persoonsgegevens te bepalen die er moeten worden vermeld alsook het concrete doel waarvoor die gegevens mogen worden verwerkt.

**c. Register van de bijdragen aan de fondsen bestemd voor de campagnekosten die moeten worden verricht in het kader van de volksraadpleging en controle op de naleving van de limieten van uitgaven en bijdragen aan de steuncomités zoals vastgelegd door het voorstel van bijzondere ordonnantie (artikelen 14, 19 en 20)**

20. Artikel 14 van het voorstel van bijzondere ordonnantie regelt de campagnekosten in het kader van de volksraadpleging en stelt de limieten vast van de bijdragen aan de fondsen die aan die kosten worden toegewezen.

---

<sup>11</sup> Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en van de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening).

<sup>12</sup> Deze bepaling bevat een verbod voor elke leverancier van online platformen om diensten van openbaarmaking aan te bieden die berusten op profilering, in de zin van artikel 4.4 van de AVG, met gebruik van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9.1 van de AVG.



21. Er wordt bepaald dat **elke penningmeester van het fonds van een comité van het "ja" of het "nee"**, dat speciaal voor deze uitgaven wordt bestemd, **een register van de betaalde bijdragen zal moeten bijhouden** waarin het bedrag van elke bijdrage of het equivalent ervan evenals de herkomst ervan wordt vermeld. Aangezien de bijdragen aan deze fondsen, behalve die welke afkomstig zijn van het parlement en de politieke partijen die dat wensen, moeten uitgaan van natuurlijke personen, zal dit register een verplichte verwerking van persoonsgegevens vertegenwoordigen in de zin van artikel 6.1.c van de AVG, die gegevens zouden kunnen vertegenwoordigen die, in sommige gevallen, de politieke mening onthullen van de betrokkenen en waarvan de verwerking, als bijzondere categorie van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG (i.e. waarvan de verwerking risico's van discriminatie inhoudt), in principe verboden is, behalve in de gevallen bedoeld in artikel 9, §2, van de AVG. **Gelet op de noodzaak, om kennelijke redenen van openbaar belang, om te voorzien in een wettelijk kader voor deze campagnekosten en de controle erop, is het de taak van de wetgever - in de formele zin van het woord - om niet alleen de essentiële elementen van de betrokken gegevensverwerkingen te bepalen maar ook om te voorzien in passende en specifieke maatregelen voor de bescherming van de fundamentele rechten en de belangen van de betrokkenen (artikel 9.2.g van de AVG).**
22. In dit verband merkt de Autoriteit op dat het **begrip "herkomst" van de bijdragen**, als categorie van persoonsgegevens die in het register moet worden opgenomen ter uitvoering van artikel 14, §3, lid 2, van het voorstel van bijzondere ordonnantie, **nogal vaag is**. In plaats daarvan dient te worden bepaald welke de identificatiegegevens zijn van de natuurlijke personen die het fonds van middelen hebben voorzien (naam, voornaam, adres?, rekeningnummer vanaf hetwelk de storting is verricht?, ...) en welke andere gegevenscategorieën die op hen betrekking hebben eventueel in dit register moeten worden opgenomen, na rechtvaardiging in de toelichting betreffende deze bepaling van hun noodzakelijkheid voor het beoogde doel. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 19, §2, dat ditzelfde begrip gebruikt om de inhoud te beschrijven van het verslag dat elke penningmeester moet toesturen aan de voorzitter van de Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven.
23. Wat betreft het **doel** van dit register begrijpt de Autoriteit dat het erom gaat **de controle mogelijk te maken, door zowel de penningmeester van het fonds als de organen die belast zijn met de controle van de uitgaven zoals aangewezen in artikel 19 van het voorstel van bijzondere ordonnantie, van de gemaakte kosten en betaalde bijdragen** in het kader van de steun voor de campagne van de volksraadpleging waarvoor het fonds is bestemd. Bij toepassing van artikel 6.3 van de AVG moet **de uitdrukkelijke vermelding van dit doel waarvoor het register moet worden bijgehouden worden opgenomen in artikel 14, §3**, van het voorstel van bijzondere ordonnantie.

24. Door het doel op deze wijze te formuleren, wordt ook de vereiste voorzienbaarheid verzekerd wat betreft de vaststelling van de categorieën van personen die toegang krijgen tot het bewuste register. Zo er een grotere toegankelijkheid van het register in overweging wordt genomen om dit doel te verwezenlijken, moet dit uitdrukkelijk worden vermeld in het beschikkend gedeelte van het voorstel van bijzondere ordonnantie en moet de noodzakelijke en evenredige aard daarvan worden gemotiveerd in de toelichting van het voorstel van bijzondere ordonnantie. In verband hiermee is het de taak van de wetgever om te voorzien in een **evenwicht tussen het recht op informatie van het publiek met betrekking tot de wijze waarop de campagnes worden gefinancierd en het recht op bescherming van de persoonsgegevens van de natuurlijke personen die een bijdrage hebben gestort in het steunfonds**. Met betrekking tot dit punt en aangezien het voorstel van bijzondere ordonnantie de bijdragen vanwege natuurlijke personen beperkt tot maximum € 500 per fonds, ziet de Autoriteit *a priori* niet de noodzaak om aan het publiek de mogelijkheid te bieden kennis te nemen van de identiteit van de natuurlijke personen die in dit kader een betaling hebben verricht noch van het bedrag dat zij hebben betaald, krachtens de controle van het proces van financiering van de campagnes die in het kader van de volksraadplegingen worden gevoerd.
25. Wat betreft de **vaststelling van de limieten van bijdragen tot de fondsen die natuurlijke personen mogen betalen**, merkt de Autoriteit op dat artikel 14 van het voorstel van bijzondere ordonnantie een zekere **tegenstrijdigheid of onnauwkeurigheid bevat door de bewuste bijdragen te beperken tot "een door een inwoner aan elk fonds gestort bedrag van niet meer dan € 500"** (artikel 14, §2, 3<sup>o</sup>) **en door het begrip 'bijdrage' op ruimere wijze te definiëren dan de betaling van een geldsom** (artikel 14, §3, lid 1<sup>13</sup>). Er is reden om deze tegenstrijdigheid op te heffen en desgevallend te voorzien in de informatie die moet worden verzameld en/of opgenomen in het register betreffende de andere bijdragen dan betalingen van geldsommen om hun correcte beoordeling mogelijk te maken en bijgevolg hun ontvankelijkheid te analyseren alsook hun controle mogelijk te maken wat betreft de inachtneming van de door het voorstel van bijzondere ordonnantie vastgestelde limieten. Bovendien merkt de Autoriteit op dat het past, om te vermijden dat eenzelfde natuurlijke persoon meerdere steuncomités van een kamp financiert (aangezien het voorstel van ordonnantie niet uitsluit dat er meerdere steuncomités van het "ja" of het "neen" worden opgericht), om te bepalen dat de beperking inzake financiering geldt voor alle steuncomités.
26. Opnieuw merkt de Autoriteit op dat **de bewaartermijn van de in dit register opgeslagen persoonsgegevens niet wordt vastgesteld** door het voorstel van bijzondere ordonnantie (noch door het voorstel van gewone ordonnantie met hetzelfde voorwerp) **en dat dit moet worden**

---

<sup>13</sup> Deze ontwerpbevestiging luidt als volgt: "Als bijdragen in de zin van 3<sup>o</sup> worden beschouwd: geldschenkingen, verleende diensten en geleverde goederen met het oog op de bevordering van een door dit comité verdedigde keuze. Enkel bijdragen van natuurlijke personen worden aanvaard."

**verholpen** met inachtneming van de principes van noodzakelijkheid en evenredigheid, daar het gaat om een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens dat bestaat in de bewaring van de gegevens met betrekking tot de natuurlijke personen die bijdragen hebben betaald aan de steunfondsen.

27. Artikel 19 biedt een kader voor de verrichtingen van controle en validatie van de bijdragen en kosten die in het kader van de campagne worden betaald. Deze bepaling legt aan elke penningmeester van het fonds van elk steuncomité de verplichting op om aan de controlecommissie betreffende de uitgaven een **verslag toe te sturen "met de bedragen die in het fonds werden gestort, de herkomst van deze bedragen en de uitgaven vanuit het fonds"** waarbij ook nog wordt bepaald dat "*het verslag de identiteit bevat van de bijdragers*" die natuurlijke personen zijn en dat het wordt gepubliceerd op de website van het parlement zonder vermelding echter van de bijdragen die aan deze fondsen worden betaald door de politieke partijen noch door de natuurlijke personen. Met betrekking tot deze publicatie merkt de Autoriteit op dat **artikel 19, §2, een verkeerde verwijzing bevat naar artikel 11, §2, lid 1, 2° en 3°**, die moet worden vervangen door een verwijzing naar artikel 14, §2, lid 1<sup>er</sup>, 2° en 3° van het voorstel van bijzondere ordonnantie<sup>14</sup>.
28. Naast de eerder gemaakte opmerking met betrekking tot de noodzaak om verduidelijking te geven bij het begrip "*herkomst*" van de in het fonds gestorte bedragen om de vereiste voorzienbaarheid te garanderen van deze verplichte verwerking van persoonsgegevens, is de Autoriteit van mening dat **er reden is, in plaats van te bepalen dat het verslag de identiteit van de bijdragers bevat, om te bepalen welke categorieën van identificatiegegevens die op hen betrekking hebben erin moeten worden opgenomen om de vereiste controle mogelijk te maken**. Op zijn minst is er reden om aan de gewone wetgever de bevoegdheid te verlenen om deze gegevens nader te bepalen.
29. Bovendien past het dat de wetgever **de termijn bepaalt gedurende dewelke het verslag mag worden bewaard in zijn versie die toelaat de daarin genoemde natuurlijke personen te identificeren**, met inachtneming van de principes van noodzakelijkheid en evenredigheid.
30. Artikel 20 stelt de inhoud vast van het **eindverslag dat de controlecommissie** moet opstellen; paragraaf 2 van hetzelfde artikel bepaalt dat dit verslag binnen de 30 dagen wordt **gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad**. Gelet op de vaagheid van het begrip "*herkomst*" van de in het fonds gestorte bedragen en op het openbare karakter van deze informatie is de Autoriteit ook hier van mening dat er reden is om **nader te bepalen dat de vermelding van deze herkomst het niet**

---

<sup>14</sup> Blijkbaar geldt hetzelfde voor §3 van artikel 19.

**mogelijk mag maken de natuurlijke personen te identificeren die een bijdrage hebben betaald**, rekening gehouden met de hierboven uiteengezette redenen inzake evenwicht tussen enerzijds het recht op informatie van het publiek over de financiering van de campagnes en anderzijds het recht op bescherming van de privacy en van de persoonsgegevens van de natuurlijke personen die bijdragen in de fondsen hebben gestort; dit is des te meer zo daar het voorstel van ordonnantie elke bijdrage van een natuurlijke persoon beperkt tot € 500 per fonds. De Autoriteit beveelt aan om nader te bepalen dat de publicatie in het Belgisch Staatsblad van het verslag enkel de informatie mag bevatten dat de penningmeester de nodige verificaties heeft verricht wat betreft de herkomst van de fondsen en de andere bijdragen ter ondersteuning van de campagne alsook dat ze beantwoorden aan de vereisten zoals opgenomen in de relevante artikelen van de ordonnantie.

**d. Toekenning van de mogelijkheid voor de rechtbank om zijn vonnis te laten publiceren dat werd verleend wegens inbreuk op de bepalingen tot vaststelling van de limieten van campagnekosten en bijdragen aan de fondsen van de steuncomités van het "ja" of het "neen" (artikel 14, §7 en §9)**

31. De artikelen 14, §7, en 19, §9, van het voorstel van bijzondere ordonnantie bepalen dat de rechtbanken de publicatie zullen kunnen bevelen, integraal of bij uittreksel, van hun vonnis inzake inbreuken op de regels tot beperking van de campagnekosten en de bijdragen aan de steunfondsen van de volksraadplegingen in de weekbladen die zij aanwijzen.
32. Wat betreft de publicatie van gerechtelijke beslissingen op zodanige wijze dat de personen die het voorwerp van die beslissingen uitmaken identificeerbaar blijven met als doel hen bij naam te noemen en met de vinger te wijzen (naming and shaming), **verwijst de Autoriteit naar haar eerdere adviezen en meer bepaald naar haar recente adviezen 108/2023 en 136/2023<sup>15</sup>**. Daarbij heeft de Autoriteit erop gewezen dat "*de publicatie van gerechtelijke beslissingen met als enig doel "naming and shaming", meer bepaald de publicatie op naam van inbreuken **bij wijze van sanctie tegen de overtreder, in principe en onder voorbehoud van door het rechtscollege te rechtvaardigen uitzonderingen, niet als legitiem kan worden beschouwd in de zin van artikel 5, paragraaf 1, punt b), van de AVG, tenzij een openbaar belang wordt nagestreefd***". De Autoriteit heeft er ook op gewezen dat het belangrijk is om te voorzien in passende garanties ter zake, gelet op de risico's waartoe dit type verwerking van persoonsgegevens aanleiding geeft wegens de gevoeligheid van de aldus gepubliceerde gegevens en het risico van negatieve gevolgen voor de

---

<sup>15</sup> Advies 108/2023 van 29 juni 2023 betreffende het voorontwerp van decreet en ordonnantie voor een Brussels Wetboek inzake de gelijkheid, de non-discriminatie en de bevordering van diversiteit, deel 2, titel 3, hoofdstuk 4 en advies 136/2023 van 19 september 2023 betreffende het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering tot wijziging van het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt en het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid.

betrokkenen als gevolg van dergelijke publicatie. Dit risico wordt des te groter wanneer de betrokken publicaties toegankelijk blijven voor het publiek, in een vorm die toelaat de betrokkenen te identificeren, gedurende onbepaalde tijd.

33. **In casu** is de Autoriteit van mening dat **een openbaar belang van een dergelijke publicatie kan worden aangetoond in het geval waarin de personen die tot de bedoelde inbreuken worden veroordeeld, door hun inbreuk te begaan, significante invloed hebben uitgeoefend op het resultaat van een volksraadpleging.**
34. Bijgevolg beveelt de Autoriteit de wetgever aan om te **voorzien in een niveau van overschrijding van de limieten van uitgaven en/of subsidiëring waarboven dit type invloed aanwezig is en het noodzakelijk maakt om het vonnis ter kennis te brengen van het publiek in een vorm die de identificatie van de overtreder(s) mogelijk maakt.**

**Om deze redenen,**

**is de Autoriteit**

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

1. De voorwaarden voor ontvankelijkheid van de verzoeken tot volksraadplegingen die uitgaan van inwoners in overeenstemming brengen met de intenties van de opstellers van het voorstel (cons. 5 tot 7);
2. Het begrip "behorende tot de gemeente" verduidelijken overeenkomstig considerans 8;
3. Specifieke garanties vaststellen voor beveiliging van de verwerkingen van gevoelige gegevens zoals bedoeld door het voorstel van bijzondere ordonnantie (cons. 9);
4. Verplichte vermelding van een clause van kennisgeving in overeenstemming met considerans 10 die moet worden opgenomen in het formulier dat moet worden gebruikt voor de aanvragen om een volksraadpleging te houden (cons. 10);
5. De bewaartermijnen bepalen van de gegevens van de omkaderde verwerkingen van persoonsgegevens waarvoor het voorstel heeft nagelaten die nader te bepalen (cons. 12, 26, 29);
6. Bij gebreke van schrapping van de aan het parlement verleende opdracht tot controle van de aanvragen van volksraadplegingen, de noodzakelijke en evenredige aard ervan rechtvaardigen (cons. 13);

7. De vermelding bij naam in de brochure van de initiatiefnemers en/of de terugtrekking van een initiatiefnemer afhankelijk maken van het voorafgaand verkrijgen van hun toestemming (cons. 14 en 19);
8. Nader bepalen dat de maatregelen van openbaarmaking met betrekking tot de volksraadpleging geen persoonsgegevens bevatten in de zin van de AVG (cons. 15 en 16);
9. Vaststelling van de verwerkingsverantwoordelijke(n) voor de verzending van de uitnodigingen om deel te nemen aan de volksraadpleging (cons. 17);
10. Een verbod toevoegen op het gebruik van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9.1 van de AVG bij de aannahme van maatregelen van openbaarmaking betreffende de volksraadpleging met gebruik van online communicatiemiddelen en publicaties op sociale netwerken (cons. 18);
11. Het begrip "herkomst" verduidelijken van de bijdragen die worden betaald aan de steuncomités (cons. 22);
12. Het doel toevoegen waarvoor het register van de bijdragen moet worden bijgehouden (cons. 23);
13. Artikel 14 aanpassen overeenkomstig overweging 25;
14. De persoonsgegevens met betrekking tot de bijdragers vaststellen die het verslag van de comités over de ontvangen bijdragen moet bevatten (cons. 27);
15. In het Belgisch Staatsblad het verslag publiceren van de controlecommissie in een vorm die het niet mogelijk maakt de natuurlijke personen die een bijdrage hebben betaald te identificeren (cons. 30);
16. Een niveau vaststellen van overschrijding van de limieten van kosten/bijdragen waarboven de rechtbank kan voorzien in de publicatie van zijn vonnis ter zake in een vorm die toelaat de betrokkenen te identificeren (cons. 31 tot 34).

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