



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 84/2023 van 27 april 2023

Betreft: Voorontwerp van ordonnantie houdende het nieuw Brussels gemeentelijk kieswetboek (CO-A-2023-079)

Originele versie

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Cédrine Morlière en mevrouw Griet Verhenneman en de heren Bart Preneel en Gert Vermeulen;

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

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

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 artikel 25, lid 3, WOG volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

Gelet op het verzoek om advies van de heer Bernard Clerfayt, Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering belast met Plaatselijke Besturen (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 03/03/2023;

Gelet op de bijkomende toelichting verstrekt door de aanvrager op 12/04/2023;

Brengt op 27 april 2023 het volgend advies uit:

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande de artikelen 11, 13, 21, §1, 59, §3 en 72, tweede lid, van het voorontwerp van ordonnantie *houdende het nieuw Brussels gemeentelijk kieswetboek* (hierna "het voorontwerp van ordonnantie" of "het voorontwerp").

2. Het ter advies voorliggende voorontwerp van ordonnantie beoogt ten eerste de samenvoeging van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek, zoals gecoördineerd in 2018 (hierna "BGKWB 2018"), en de ordonnantie van 12 juli 2012 *houdende de organisatie van de elektronische stemming voor de gemeenteraadsverkiezingen* (hierna "OES"). Op het Brussels grondgebied wordt er gebruik gemaakt van een elektronisch stelsysteem waardoor de bepalingen van de OES van toepassing zijn, doch daarnaast tevens tal van bepalingen van het BGKWB. Aangezien het voor de gemeenten niet evident is om te werken met twee aparte teksten, wordt in eerste instantie een samenvoeging van deze twee wetteksten uitgevoerd. Het voorontwerp van ordonnantie beoogt ten tweede enkele wijzigingen aan te brengen aan het geldende rechtskader, rekening houdend met de laatste technologische ontwikkelingen op gebied van de verkiezingen, de feedback van de gemeenten na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en de door de federale overheid georganiseerde verkiezingen van 2019, alsook met de vernieuwingen op het vlak van kiesrecht zoals voorgesteld door de partners van het federale België.

3. Het ter advies voorliggende voorontwerp van ordonnantie brengt een aantal wijzigingen aan die een impact hebben op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de (organisatie van) Brusselse gemeenteraadsverkiezingen, met name:

- het schrappen van de informatie betreffende het geslacht uit de kiezerslijst (artikel 11 voorontwerp);
- het voorzien van een vereenvoudigde procedure betreffende de afgifte van de kiezerslijsten aan de politieke partijen (artikel 13 voorontwerp);
- het toevoegen van een aantal gereguleerde beroepen aan de lijst van beroepen voor wat betreft de personen die kunnen worden aangeduid als voorzitter van een kiesbureau (artikel 21, §1 voorontwerp);
- de vermelding van het rijksregisternummer van de volmachtgever en de volmachtkrijger op het volmachtformulier in het kader van de procedure van stemming bij volmacht (artikel 59, §3 voorontwerp); en
- de invoeging van een bepaling betreffende de verwerking van persoonsgegevens in geval van een elektronische aanstipping van de kiezers (artikel 72, tweede lid voorontwerp).

4. De Autoriteit verwijst naar haar eerdere adviezen inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van verkiezingen, in het bijzonder de adviezen nrs. 164/2022 en 209/2022¹.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a. Rechtsgrond

5. De Autoriteit wijst erop dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat is vastgelegd in artikel 8 EVRM en in artikel 22 van de Grondwet. Dit recht is echter niet absoluut. De artikelen 8 EVRM en 22 van de Grondwet sluiten overheidsinmenging in het recht op bescherming van het privéleven (waar ook persoonsgegevens deel van uitmaken) niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling; dat zij beantwoordt aan een algemeen maatschappelijk belang en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling². Elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die van nature een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens) moet niet alleen noodzakelijk en evenredig zijn, maar ook voldoen aan de eisen van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de betrokkenen, over wie gegevens worden verwerkt, een duidelijk beeld krijgen van de verwerking van hun gegevens.

6. De verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke verplichting³ of voor de uitoefening van een opdracht van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag die aan verwerkingsverantwoordelijke is toevertrouwd⁴, moet overeenkomstig artikel 6.3 AVG, gelezen in het licht van overweging 41 van de AVG, worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn. Bovendien is het volgens artikel 22 van de Grondwet noodzakelijk dat de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm worden vastgesteld. Het gaat hierbij minstens om:

- het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).

7. Voor zover de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen

¹ Te raadplegen via <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-164-2022.pdf> (enkel beschikbaar in het Frans) en <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-209-2022.pdf>.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH, Arrest van 4 april 2019, nr. 49/2019 ("*Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling*").

³ Art. 6.1.c) van de AVG

⁴ Art. 6.1.e) van de AVG.

vertegenwoordigen, omvat de wettelijke bepaling terzake tevens volgende (aanvullende) essentiële elementen:

- de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
- de (categorieën van) betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
- de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens.
- de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

8. De aanvrager geeft aan dat de verwerkingen van persoonsgegevens waartoe het voor advies voorliggende ontwerp aanleiding geeft, berust op artikel 6.1.c) AVG (wettelijke verplichting), met name de organisatie van (gemeentelijke) verkiezingen. De Autoriteit stelt vast dat de door het voorontwerp omkaderde verwerkingen van persoonsgegevens een ernstige inmenging in de rechten en vrijheden van betrokkenen inhouden, daar deze:

- betrekking hebben op bijzondere (categorieën van) persoonsgegevens in de zin van artikel 9 AVG (meer bepaald persoonsgegevens waaruit politieke opvattingen blijken);
- een grootschalige verwerking van persoonsgegevens inhouden; en
- voorzien in het gebruik van het rijksregisternummer als unieke identificator.

b. Persoonsgegevens opgenomen in de kiezerslijsten (art. 11 voorontwerp)

9. Artikel 11 van het voorontwerp bepaalt dat op 1 augustus van het jaar tijdens hetwelk de gewone vernieuwing van de gemeenteraden plaatsheeft, het college van burgemeester en schepenen een lijst van gemeenteraadskiezers opmaakt.

10. Artikel 11, §1 van het voorontwerp vermeldt de (categorieën van) betrokkenen en lijst de (categorieën van) persoonsgegevens van de kiezers op die in voormelde lijst worden opgenomen:

“Op die lijst worden vermeld:

1° de personen die op de vermelde datum in het bevolkingsregister van de gemeente ingeschreven zijn en de andere in de artikelen 8, §1, 9 en 10 bedoelde kiesbevoegdheidsvoorwaarden vervullen;

2° de gemeenteraadskiezers die tussen 1 augustus en de datum van de verkiezingen de leeftijd van achttien jaar bereiken;

3° de personen voor wie de schorsing van het kiesrecht een einde neemt vóór de datum van de verkiezingen.

Voor elke persoon die voldoet aan de kiesbevoegdheidsvoorwaarden, vermeldt de kiezerslijst de naam, de voornamen, de geboortedatum, het identificatienummer zoals bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en de hoofdverblijfplaats. Voor de kiezers die in deze hoedanigheid erkend zijn krachtens de artikelen 1bis en 1ter, wordt hun nationaliteit vermeld op de kiezerslijst. Bovendien staat naast hun naam van de kiezers die in deze hoedanigheid erkend zijn krachtens artikel 1bis de letter "G" en naast de naam van de kiezers die in deze hoedanigheid erkend zijn krachtens artikel 1ter de letter "V".

De kiezerslijst wordt volgens een nummering opgemaakt, desgevallend per gemeentelijke afdeling, hetzij geografisch volgens de straten, hetzij in alfabetische volgorde van de kiezers. Het college van burgemeester en schepenen zorgt ervoor dat personen die in het bevolkingsregister ingeschreven zijn op hetzelfde adres, in hetzelfde stemcentrum worden opgeroepen."

11. Artikel 11 van het voorontwerp neemt hiermee de inhoud over van artikel 3 van het BGKWB 2018, waarbij evenwel de informatie betreffende het geslacht van de betrokkenen uit de kiezerslijst wordt geschrapt. Deze wijziging geeft geen aanleiding tot opmerkingen van de Autoriteit. Gezien de verduidelijking in de Memorie van toelichting dat deze informatie niet nuttig is voor het beheer van de stemming, is deze schrapping inderdaad noodzakelijk in toepassing van het beginsel van minimale gegevensverwerking vervat in artikel 5.1.c) van de AVG.

12. Wat betreft de overige in de kiezerslijst opgenomen (categorieën van) persoonsgegevens, stelt de Autoriteit zich vragen bij de noodzaak van de vermelding van de geboortedatum van de kiezers, onder meer gelet op het feit dat elke persoon op de lijst per definitie ten minste 18 jaar oud moet zijn en dat de organisatie en het beheer van de kiesverrichtingen voor het overige de kennis van de precieze leeftijd van de kiezers niet vereisen. Gevraagd naar bijkomende toelichting in dit verband, stelt de aanvrager dat de geboortedatum wordt gehanteerd teneinde de betrokkenen te identificeren die zich in het kiesbureau aanmelden met een ander identiteitsdocument dan de identiteitskaart (bijvoorbeeld een paspoort of rijbewijs), waarop het rijksregisternummer – waaruit de geboortedatum eveneens zou kunnen worden afgeleid – niet wordt vermeld. De Autoriteit neemt hier akte van doch wijst er op dat het, met het oog op de transparantie en voorzienbaarheid naar de betrokkenen toe, desgevallend minstens aangewezen is voormelde doeleinde op te nemen in de Memorie van toelichting.

13. Zulks geldt tevens eveneens voor de vermelding van het rijksregisternummer, dat overeenkomstig artikel 11, §1 van het voorontwerp ook wordt opgenomen in de kiezerslijst. De Autoriteit gaat ervan uit dat de doeleinde van de verwerking van het rijksregisternummer erin bestaat de kiezers met zekerheid te identificeren, in het bijzonder in het geval van homoniemen onder kiezers binnen eenzelfde kiesbureau. De Autoriteit onderschrijft het belang van correcte identificatie en het daarbij verwerken van gegevens die voldoen aan de vereisten van kwaliteit en juistheid. Ze wijst er

evenwel op dat het gebruik van het Rijksregisternummer in België strikt geregeld wordt door artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen* (hierna "de Rijksregisterwet"). Het gebruik van het Rijksregisternummer is niet toegelaten zonder voorafgaandelijke machtiging, hetzij door de minister van Binnenlandse Zaken, hetzij door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie. De Autoriteit herinnert er ook in het algemeen aan dat unieke identificatienummers een bijzondere bescherming genieten. Artikel 87 AVG voorziet dat de lidstaten die een nationaal identificatienummer vaststellen, er moeten over waken dat dit alleen wordt gebruikt met passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Zo vestigde de gewezen Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de rechtsvoorganger van de Autoriteit, reeds eerder⁵ de aandacht op in acht name van volgende waarborgen ter zake:

- het gebruik van een algemeen identificatienummer moet worden beperkt tot de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is aangezien dit gebruik risico's impliceert inzake koppeling van bestanden;
- de doeleinden moeten duidelijk en expliciet worden gepreciseerd zodat men de beoogde soorten verwerkingen kan vermoeden/voorzien;
- de bewaartermijn en de eventuele mededelingen aan derden moeten eveneens worden omkaderd;
- technische en organisatorische maatregelen moeten het beveiligd gebruik passend omkaderen en
- de niet-naleving van de bepalingen die het gebruik omkaderen moeten worden gesanctioneerd aan de hand van effectieve, proportionele en ontradende sancties.

14. Overeenkomstig het voormelde dient in de tekst van het voorontwerp dan wel minstens in de Memorie van toelichting de doeleinde van de verwerking van het rijksregisternummer te worden vermeld.

15. Artikel 11, §1, voorlaatste lid bepaalt dat "(...) voor de kiezers die in deze hoedanigheid erkend [zijn] krachtens de artikelen 1bis en 1ter, hun nationaliteit [wordt] vermeld op de kiezerslijst. Bovendien staat naast [de] naam van de kiezers die in deze hoedanigheid erkend zijn krachtens artikel 1bis de letter "G" en naast de naam van de kiezers die in deze hoedanigheid erkend zijn krachtens artikel 1ter de letter "V". De Autoriteit wijst er vooreerst op dat uit de tekst van het voorontwerp geenszins blijkt welke (categorie van) betrokkenen door voormelde bepaling wordt/worden gevisieerd. Er wordt immers niet gepreciseerd naar welke wettelijke norm wordt verwezen met de zinsnede "krachtens de artikelen 1bis en 1ter". De Autoriteit gaat er van uit dat hier de wet van 15 december 1980 *betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van*

⁵ Zie advies nr. 19/2018 van 29 februari 2018 betreffende een voorontwerp van wet *houdende diverse bepalingen "Binnenlandse Zaken"*.

vreemdelingen wordt bedoeld. Dit dient evenwel te worden aangevuld. Verder stelt de Autoriteit zich vragen bij de noodzaak van de vermelding van de nationaliteit alsook de letter "G" of "V" in de kiezerslijst voor wat betreft de hierboven bedoelde betrokkenen. Noch uit de tekst van het voorontwerp, noch uit de Memorie van toelichting blijkt enige motivering voor deze vermelding. De Autoriteit verwijst wat dit punt betreft naar het standpunt dat zij hieromtrent reeds innam in haar advies nr. 164/2022⁶. De Autoriteit begrijpt dat het op het ogenblik van de registratie voor hun deelname aan de verkiezingen relevant en noodzakelijk is na te gaan of deze niet-Belgische onderdanen aan de voorwaarden voldoen om deel te nemen aan deze verkiezingen. Evenwel ziet de Autoriteit geen noodzaak tot vermelding van de hierboven vermelde gegevens in de kiezerslijst als dusdanig. De Autoriteit is zich bewust van het feit dat – aangezien voormelde betrokkenen uitsluitend over een stemrecht beschikken voor de *gemeenteraadsverkiezingen* – er op de dag van de verkiezingen dient over te worden gewaakt dat deze betrokkenen enkel een stembiljet ontvangen voor deze gemeenteraadsverkiezingen. Teneinde deze doeleinde te bereiken doch in overeenstemming te handelen met het beginsel van minimale gegevensverwerking vervat in artikel 5.1.c) AVG, stelt de Autoriteit bijgevolg voor de vermelding van de nationaliteit en de letter "G" of "V", verwijzend naar het verblijfsstatuut van de betrokkene, te schrappen en te vervangen door een vermelding die aangeeft dat de betrokkene enkel mag deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen (bijvoorbeeld vermelding van de letter "G" voor alle betrokkenen).

16. Artikel 11, §3 van het voorontwerp bepaalt dat *"[o]p de datum waarop de kiezerslijst vastgesteld moet zijn, het college van burgemeester en schepenen de burgers op de hoogte [brengt] via een publicatie op de gemeentelijke website en door een bericht in de gebruikelijke vorm gesteld, dat eenieder zich tot de twaalfde dag vóór die van de verkiezing tijdens de diensturen tot de gemeente kan wenden om na te gaan of hijzelf of een ander op de lijst staat dan wel met een juiste vermelding erop staat"*⁷. Met betrekking tot voormelde bepaling rijst vooreerst de vraag in welke gevallen en om welke redenen de mogelijkheid bestaat dat een burger zich tot de gemeente wendt teneinde na te gaan of een *andere persoon* op de kiezerslijst ingeschreven staat en hiertoe bijgevolg toegang krijgt tot de persoonsgegevens van de betrokkene opgenomen in deze lijst. Dit blijkt niet uit de tekst van het voorontwerp noch uit de Memorie van toelichting. De Autoriteit wijst er op dat de betrokkenen *prima facie* uitsluitend toegang mogen krijgen tot hun eigen persoonsgegevens teneinde de juistheid ervan na te gaan. Indien en voor zover er toch een legitieme reden voorhanden zou zijn om toegang te krijgen tot de gegevens van een andere kiezer, dient deze - met het oog op de transparantie en voorzienbaarheid ten aanzien van de betrokkenen - uitdrukkelijk te worden opgenomen in de tekst. Zo niet, dient in artikel 11, §3 van het voorontwerp de zinsnede "*of een ander*" te worden geschrapt. Verder wijst de Autoriteit er op dat gegevens die ter beschikking worden gesteld van de burgers ter controle van hun inschrijving op de kiezerslijst overeenkomstig het beginsel van minimale

⁶ Cf. <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-164-2022.pdf>, overweging 18.

⁷ De Autoriteit onderlijnt.

gegevensverwerking vervat in artikel 5.1.c) AVG beperkt dienen te zijn tot wat strikt noodzakelijk is. Het lijkt in dit verband niet noodzakelijk voor de unieke identificatie van de kiezers om zowel de geboortedatum van de kiezers als hun rijksregisternummer op te nemen in deze ter beschikking gestelde versie van de kiezerslijst. Het komt de Autoriteit voor dat de vermelding van de geboortedatum volstaat ter verwezenlijking van de beoogde doeleinde (dit onder meer teneinde homoniemen van elkaar te kunnen onderscheiden). Gelet op voorgaande evenals de bijzondere bescherming die het uniek identificatienummer geniet overeenkomstig artikel 87 AVG, is het aangewezen het rijksregisternummer weg te laten uit deze kiezerslijst.

c. Procedure betreffende de afgifte van de kiezerslijsten aan de politieke partijen (art. 13 voorontwerp)

17. Artikel 13 van het voorontwerp voorziet de procedure voor de afgifte van de kiezerslijst aan kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen.

§ 1. Zodra de kiezerslijst is opgesteld, verstrekt het college van burgemeester en schepenen of de door hem aangeduide ambtenaar kosteloos een elektronisch afschrift van de kiezerslijst aan de personen die daartoe een schriftelijk verzoek indienen en die er zich schriftelijk toe verbinden om een lijst van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in te dienen.

Indien de partij geen kandidatenlijst voordraagt, kan zij geen gebruik meer maken van de kiezerslijst op straffe van de in artikel 197bis van het Kieswetboek vastgestelde straffen.

§2. Iedere persoon die als kandidaat voorkomt op een akte van voordracht ingediend met het oog op de verkiezing, kan elektronische afschriften van de kiezerslijst krijgen, na schriftelijk verzoek aan het college van burgemeester en schepenen of aan de door het college aangewezen ambtenaar.

Het college van burgemeester en schepenen stelt op het ogenblik van de afgifte vast of de belanghebbende als kandidaat bij de verkiezing is voorgedragen.

Indien de aanvrager later van de kandidatenlijst wordt geschrapt, mag hij van de kiezerslijst geen gebruik meer maken, op straffe van de in artikel 197bis van het Kieswetboek vastgestelde straffen (...)."

18. Wat betreft het noodzakelijke en evenredige karakter van de inmenging in het recht op de bescherming van de persoonsgegevens door de verstrekking van de kiezerslijsten voor verkiezingsdoeleinden, verwijst de Autoriteit naar het standpunt dat zij hieromtrent recent innam

in haar adviezen nrs. 164/2022⁸ en 209/2022⁹. De Autoriteit erkent politieke communicatie als een essentieel onderdeel van de deelname van burgers, politieke partijen en kandidaten aan het democratische leven en van het fundamentele recht op vrijheid van meningsuiting. Ze benadrukt evenwel het belang van de inachtneming van het in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde recht op eerbiediging van het privé- en familieleven, van de woning en de communicatie alsook het in artikel 8 van het Handvest vervatte recht op bescherming van persoonsgegevens.

19. De Autoriteit wijst er op dat de verstrekking van de afschriften van de kiezerslijst aan de politieke partijen en kandidaten en de hiermee gepaarde gaande verwerkingen van persoonsgegevens een ernstige inmenging inhouden in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vanwege de omvang ervan (grootschalige verwerking) en vanwege de gevoelige persoonsgegevens die eruit kunnen worden afgeleid. Zo kan uit het niet voorkomen op de kiezerslijst worden afgeleid dat de betrokkene zich bevindt in één van de gevallen van uitsluiting of schorsing van het kiesrecht (omwille van bijvoorbeeld een veroordeling, onbekwaamheid of internering). Het bezit van de kiezerslijst brengt verder ook de mogelijkheid met zich mee om aan individuele *targeting* te doen op grond van leeftijd of etnische afkomst, die in veel gevallen kan worden afgeleid uit de naam van de betrokkenen. Afgezien van het gebrek aan voorspelbaarheid van de bepalingen die voorzien in de verstrekking van deze lijst "*voor verkiezingsdoeleinden*" (zie *infra*), doen deze massale verstrekkingen van persoonsgegevens bijgevolg eveneens vragen rijzen omtrent de naleving van het noodzakelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.
20. De Autoriteit wijst er wat dit betreft op dat voormelde beginselen niet enkel inhouden dat de doeltreffendheid van de beoogde verwerking ter verwezenlijking van het nagestreefde doel dient te worden beoordeeld doch ook dient te worden bepaald of de beoogde verwerking de minst ingrijpende manier is om dat doel te bereiken. Een verwerking van persoonsgegevens wordt immers enkel als noodzakelijk beschouwd indien zij de minst ingrijpende maatregel vormt om het ermee nagestreefde doel (van algemeen belang) te bereiken. Daarom is vereist:
 - 1) Ten eerste, dat met de gegevensverwerking daadwerkelijk het **beoogde doel kan worden bereikt**. Derhalve moet op basis van feitelijke en objectieve elementen worden aangetoond dat de verwerking van persoonsgegevens doeltreffend is om het beoogde doel te bereiken;
 - 2) Ten tweede, dat deze verwerking van persoonsgegevens de **minst ingrijpende maatregel** is met betrekking tot het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit betekent dat indien het mogelijk is het beoogde doel te bereiken met een maatregel die minder ingrijpt

⁸ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-164-2022.pdf>, overwegingen 7-10.

⁹ <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-209-2022.pdf>, overwegingen 6-20.

in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer of van persoonsgegevens, de oorspronkelijk beoogde gegevensverwerking niet ingevoerd mag worden. Hiertoe moet met een gedetailleerde beschrijving en aan de hand van feitelijk en objectief bewijsmateriaal kunnen worden aangetoond om welke redenen de andere minder ingrijpende maatregelen niet volstaan om het beoogde doel te bereiken. Indien de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens is aangetoond, moet nog worden aangetoond dat de verwerking evenredig is (in de strikte zin) met het beoogde doel, d.w.z. dat er een juist evenwicht bestaat tussen de verschillende belangen die op het spel staan en de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Met andere woorden, er moet een evenwicht zijn tussen de inmenging in het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens, en het doel dat wordt beoogd - en dat daadwerkelijk kan worden bereikt - met die verwerking. De voordelen van de gegevensverwerking in kwestie moeten dus opwegen tegen de nadelen voor de betrokkenen. Ook hier moet kunnen worden aangetoond dat deze analyse is uitgevoerd voordat de verwerking wordt verricht.

21. De Autoriteit is van oordeel dat er *prima facie* minder ingrijpende wijzen bestaan teneinde het nagestreefde doel (het verspreiden van verkiezingspropaganda / politieke marketing) te verwezenlijken en is dan ook van oordeel dat de ter beschikkingstelling van kiezerslijsten zoals deze thans is voorzien niet-noodzakelijk en onevenredig is. In dit verband verwijst zij onder meer naar de gehanteerde methoden in de ons omringende landen in het kader van verkiezingspropaganda. In Frankrijk wordt bijvoorbeeld gewerkt met een gecentraliseerd systeem waarbij de Staat verantwoordelijk is voor de mededeling van het programma van elke politieke partij aan de kiezers, waardoor het recht op gegevensbescherming van de kiezers beter wordt gewaarborgd¹⁰. De vraag rijst tevens of de verspreiding van verkiezingspropaganda door middel van huis-aan-huisdrukwerk niet volstaat om de beoogde doeleinde te verwezenlijken. Een ander alternatief zou kunnen bestaan in het verstrekken van anonieme statistieken op basis van de samenstelling van bevolking van het betrokken electoraat. In dit geval dient het voorontwerp objectieve en toelaatbare criteria vast te stellen in functie van het beoogde doel (leeftijdsgroepen bijvoorbeeld) op basis waarvan deze statistieken kunnen worden opgesteld.
22. Indien de aanvrager alsnog van oordeel is dat de voorziene procedure betreffende de verspreiding van de kiezerslijsten onder de politieke partijen en kandidaten als noodzakelijk en evenredig dient te worden beschouwd voor de te verwezenlijken doeleinde, dan dient minstens rekening te worden gehouden met de onderstaande opmerkingen betreffende de omkadering in het voorontwerp van de hiermee gepaarde gaande verwerkingen van persoonsgegevens.

¹⁰ Cf. in dit verband: <https://www.elections.interieur.gouv.fr/comprendre-elections/comment-sont-encadres-campagnes-electorales>.

23. Wat betreft de inhoud van artikel 13 van het voorontwerp, wijst de Autoriteit er vooreerst op dat moet worden verduidelijkt voor welk *concreet* doel deze lijsten door de politieke partijen en de kandidaten voor de verkiezingen kunnen worden gebruikt. Gevraagd naar bijkomende verduidelijking omtrent de doeleinde "*alleen voor verkiezingsdoeleinden*", stelt de aanvrager dat "*met het gebruik van de kiezerslijst "alleen voor verkiezingsdoeleinden" inderdaad het gebruik ervan voor verkiezingspropaganda door een lijst of een kandidaat met het specifieke doel verkozen te worden, [wordt] bedoeld*" doch dat voormeld begrip "*ruim geïnterpreteerd moet worden, zodat de democratie haar rol ten volle kan spelen via specifieke of algemene informatie die via de kandidatenlijsten verspreid wordt zodat de informatie van de politieke partijen zich niet moet beperken tot bepaalde aspecten van de verkiezingspropaganda*". De Autoriteit benadrukt evenwel dat voormelde doeleinde nader dient te worden gepreciseerd en vervolgens strikt dient te worden geïnterpreteerd en toegepast.
24. Het doeleinde van een gegevensverwerking moet immers niet alleen legitiem en evenredig zijn doch eveneens in duidelijke en concrete bewoordingen zijn geformuleerd, zodat een duidelijk beeld kan worden verkregen van de verwerkingen die op de bedoelde gegevens zullen worden uitgevoerd. Het begrip "*alleen voor verkiezingsdoeleinden*" beantwoordt niet aan deze criteria, wat vragen doet rijzen in verband met de criteria inzake voorspelbaarheid van de normen voor verwerkingen van persoonsgegevens, te meer daar het gaat om een grootschalige verwerking van persoonsgegevens, waaruit trouwens ook gevoelige gegevens kunnen worden afgeleid (cf. *supra*).
25. Uit artikel 13, §3, laatste lid van het voorontwerp blijkt dat enkel het identificatienummer van het Rijksregister wordt weggelaten uit de afschriften van de kiezerslijsten die op grond van voormelde bepaling worden verstrekt. De volgende gegevens betreffende de kiezers worden derhalve verstrekt volgens een doorlopende nummering per gemeente of, in voorkomend geval, per wijk van een gemeente, hetzij in alfabetische volgorde van de naam van de kiezers, hetzij in geografische volgorde volgens de straten: hun naam, voornamen, geboortedatum en adres van de hoofdverblijfplaats.
26. De Autoriteit merkt op dat gegevens die voor verkiezingspropagandadoeleinden worden verstrekt, beperkt moeten blijven tot wat strikt noodzakelijk is. Aangezien de verdediging van een partijprogramma voor het besturen van de samenleving als geheel, in beginsel moet overheersen bij verkiezingspropaganda-acties, lijkt het niet nodig de geboortedatum van de kiezers voor verkiezingspropagandadoeleinden mee te delen. Behoudens een behoorlijk gemotiveerde rechtvaardiging is de Autoriteit van mening dat dit gegeven ook uit de afschriften van de kiezerslijsten moet worden weggelaten, op dezelfde wijze als het Rijksregisternummer. Artikel 13, § 3, laatste lid, van het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast. Net zoals de

auteur van het voorontwerp "geslacht" heeft weggelaten uit de kopieën van de kiezerslijst omdat dit in strijd is met de AVG, lijkt ook het behoud van de geboortedatum in strijd te zijn met de AVG.

d. Aanduiding van de leden van de kiesbureaus en toevoeging van een aantal gereglementeerde beroepen aan de lijst van beroepen (art. 18-21 voorontwerp)

27. De samenstelling van de kiesbureaus wordt geregeld door Titel III (*"De verdeling van de kiezers en de kiesbureaus"*), Hoofdstuk 2 (*"Aanwijzing van de leden van de kiesbureaus"*) van het voorontwerp van ordonnantie. Elke gemeente heeft een hoofdbureau en diverse kiesbureaus evenals - in het geval van een stemming op papier - telbureaus. In dit verband bepaalt artikel 18, §1 van het voorontwerp dat het hoofdbureau *"bestaat uit een voorzitter, eventueel een plaatsvervangende voorzitter, vier bijzitters, vier plaatsvervangende bijzitters en een secretaris"*. Wat betreft de aanwijzing van laatstgenoemden preciseert voormelde bepaling dat *"de voorzitter de bijzitters en de plaatsvervangende bijzitters [aan]duidt uit de kiezers van de gemeente. De voorzitter duidt de secretaris aan uit de kiezers¹¹"*.
28. De Autoriteit stelt vast dat noch het voorontwerp noch de Memorie van toelichting nader preciseert wat in artikel 18, §1 dient te worden verstaan onder *"uit de kiezers"* en bijgevolg uit welke gegevensbron de persoonsgegevens betreffende de personen die in aanmerking komen om te worden aangewezen als lid van het hoofdbureau, worden verzameld. Gevraagd naar bijkomende toelichting hieromtrent, stelt de aanvrager dat de voorzitter van het hoofdbureau *"voor de aanduiding van zijn leden toegang heeft tot het rijksregister. De aanvrager voegt hieraan toe dat "in de praktijk (...) de voorzitter gemeentepersoneel kiest als leden van zijn bureau of personen waarmee hij als vrederechter een vertrouwensband heeft"*. De Autoriteit stelt vast dat voormelde geenszins blijkt uit het voorontwerp dan wel de Memorie van toelichting. Gevraagd naar de wijze waarop de leden van het hoofdbureau (art. 18) evenals de leden van de kiesbureaus (art. 21) vervolgens precies worden aangeduid en hoe de willekeurigheid en onafhankelijkheid in dit verband worden gewaarborgd, preciseert de aanvrager dat *"de voorzitters van de hoofdbureaus uit alle profielen de leden van de stembureaus op willekeurige wijze [kunnen] aanwijzen (onder de beroepen die zijn opgesomd in artikel 21 van het voorontwerp). Het spreekt voor zich dat er voldoende maatregelen zullen worden genomen om dit willekeurige karakter te garanderen"*.
29. Wat betreft de toegang tot het Rijksregister, wijst de Autoriteit er vooreerst op dat de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken de toegang tot het Rijksregister verleent onder de voorwaarden bepaald in de artikel 5 Rijksregisterwet, met uitzondering van de hypothesen waarin een meerderjarige ermee kan instemmen dat zijn gegevens opgenomen in het Rijksregister worden

¹¹ De Autoriteit onderlijnt.

geraadpleegd. Deze hypothesen worden op limitatieve wijze omschreven en geregeld door artikel 5 *ter* Rijksregisterwet.

30. Verder dient, met het oog op de voorzienbaarheid van de betrokken verwerking van persoonsgegevens voor de betrokkenen, in het voorontwerp uitdrukkelijk te worden gepreciseerd dat de gegevens van de personen die in aanmerking komen om te worden aangeduid in één van de desbetreffende functies afkomstig zijn uit het Rijksregister. De desbetreffende artikelen van het voorontwerp zullen in deze zin dienen te worden aangevuld.
31. De Autoriteit wijst er verder op dat, wat betreft de eigenlijk aanwijzing van de leden afdoende garanties dienen te worden geboden betreffende de onafhankelijkheid van deze selectie. Meer bepaald dienen bijgevolg ofwel duidelijke, objectieve en controleerbare criteria te worden voorzien op basis waarvan de voorzitter van het hoofdbureau de leden aanduidt, ofwel dient deze aanduiding op willekeurige wijze te gebeuren - bijvoorbeeld door middel van een loting - en dient te worden voorzien in een procedure die afdoende waarborgen biedt teneinde deze willekeurige aanduiding en de controleerbaarheid ervan te garanderen. De Autoriteit verwijst in dit verband naar het standpunt dat zij hieromtrent reeds innam in haar adviezen nrs. 164/2022 en 209/2022. De Autoriteit herhaalt dat het, in geval van een willekeurige selectie, ten eerste van belang is dat voldoende willekeurige gegevens (entropie) worden verzameld teneinde ervoor te zorgen dat de selectie eerlijk verloopt en dat elke in aanmerking komende persoon dezelfde kans heeft om te worden geselecteerd. Ten tweede mag het niet mogelijk zijn het resultaat van de loting te beïnvloeden of er scheeftrekkingen in te verwerken. Ten derde dienen de transparantie en de verificerbaarheid van de procedure te worden gewaarborgd: het moet met name mogelijk zijn na te gaan of de vastgestelde procedure correct is uitgevoerd.
32. In dit verband verwijst de Autoriteit naar het protocol beschreven in de methode RFC 3797 (<https://tools.ietf.org/html/rfc3797>). Voormeld protocol vertrekt van het principe dat er een genummerde lijst bestaat van alle in aanmerking komende personen. Deze lijst moet door onafhankelijke instanties worden opgesteld en gecontroleerd (maar kan in dit geval uiteraard niet openbaar worden gemaakt); de in aanmerking komende burgers kunnen bijvoorbeeld worden ingedeeld per Rijksregisternummer. Vervolgens wordt een algoritme gespecificeerd om onvoorspelbare willekeurige bits te genereren. De RFC-methode stelt voor de inputs automatisch te koppelen en ze te hashen met algoritmen als MD5 of SHA-1 in telmodus. Vandaag zijn die beide algoritmen verouderd en wordt aanbevolen SHAKE256 (SHA-3 EXTensible Output Function of XOF), zoals gespecificeerd in FIPS 202, te gebruiken om outputs van variabele lengte te produceren. Zodra het algoritme is vastgesteld, moet de vastgestelde reeks inputs onvoorspelbaar zijn op het moment van de selectie, maar de datum en het tijdstip waarop deze inputs zullen worden gemeten, moeten ruim van tevoren voor elke loting worden vastgesteld. Deze geordende

lijst kan nummers van de nationale loterij bevatten, de waarde van verschillende beursindexen, het transactievolume op verschillende beurzen, de willekeurige markering van het American Institute of Standards and Technology (NIST) (<https://csrc.nist.gov/projects/interoperable-randomness-beacons>) of de hashwaarden van de Bitcoin- en Ethereum-blockchains (<https://eprint.iacr.org/2015/1015>) etc.. Op de dag van de loting worden de omvang van de input/output-lijst en het algoritme bekendgemaakt, zodat iedere belanghebbende ze kan verifiëren.

e. Vermelding van het rijksregisternummer van de volmachtgever en de volmachtkrijger (art. 59, §3 voorontwerp)

33. Artikel 59 van het voorontwerp voorziet de mogelijkheid om te stemmen bij volmacht, waarbij een kiezer een andere kiezer kan machtigen om in zijn/haar naam te stemmen. In de Memorie van toelichting licht de aanvrager toe dat deze bepaling werd afgestemd op artikel 147 *bis* van het federaal Kieswetboek.
34. In §1 van artikel 59 van het voorontwerp worden de gevallen opgesomd waarin een stemming bij volmacht mogelijk is. Wat betreft de stemming bij volmacht wegens ziekte of handicap van de volmachtgever waardoor deze niet in staat is om zich naar het stembureau te begeven, wijst de Autoriteit er op dat het vereiste medisch attest tot staving van de ziekte of handicap enkel melding mag maken van het feit dat de betrokkene ongeschikt is en geen verdere gegevens betreffende de gezondheid van de betrokkene mag bevatten.
35. In §3 van voormelde bepaling wordt bepaald dat deze volmacht wordt gesteld op een formulier waarvan het model door de Regering wordt bepaald. Artikel 59, §3, tweede lid van het voorontwerp somt de persoonsgegevens op die de volmacht dient te vermelden, met name de naam, de voornamen, het rijksregisternummer en het adres van zowel de volmachtgever als de volmachtkrijger.
36. Gevraagd naar de redenen van de noodzaak tot vermelding van de rijksregisternummers van zowel volmachtgever als volmachtkrijger, verduidelijkt de aanvrager dat *"de vermelding van het rijksregisternummer noodzakelijk [is] voor de volmachtgever, aangezien hij zijn identiteitskaart niet aan de volmachtkrijger geeft. Deze laatste zal niet noodzakelijk stemmen in de gemeente van de volmachtgever. De vermelding van de twee nationale nummers op dit unieke formulier maakt het mogelijk een verband te leggen tussen de volmachtgever en de gemachtigde in de computertoepassing (digitale aanstiplijst). Dit maakt het ook mogelijk ervoor te zorgen dat de volmachtgever slechts één volmacht kan geven en dat de volmachtkrijger niet meer volmachten gebruikt dan in de wettekst is bepaald (nl. één volmacht per volmachtkrijger). Met andere*

woorden: fraude kan zo worden voorkomen". De Autoriteit is van oordeel dat voormelde doeleinde ter vermelding van het rijksregisternummer van de betrokkenen als legitiem kan worden beschouwd, doch wijst er op dat het aangewezen is – met het oog op transparantie en voorzienbaarheid naar de betrokkenen toe – deze doeleinde uitdrukkelijk in de tekst van het voorontwerp dan wel minstens in de Memorie van toelichting op te nemen.

f. Bewaartermijnen en vernietiging van verkiezingsdocumenten

37. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (beginsel van opslagbeperking).
38. Wat betreft de afschriften van de kiezerslijsten afgeleverd aan politieke partijen en kandidaten op verzoek van deze laatsten, bepaalt artikel 13, §3, vierde lid, dat *"eenieder die in het bezit is van een afschrift van de kiezerslijst, dit afschrift [moet] vernietigen uiterlijk op de dag na de verkiezingsdag waarvoor de originele kiezerslijst was opgesteld"*. De Autoriteit stelt evenwel vast dat het ter advies voorliggende voorontwerp van ordonnantie geen bepalingen bevat betreffende de bewaartermijnen van de kiezerslijsten gehanteerd voor andere doeleinden en de overige verkiezingsdocumenten en de daarin vervatte persoonsgegevens die door het voorontwerp worden omkaderd (bijvoorbeeld de stembiljetten, de volmachtformulieren, de aanstippingslijst van afwezige kiezers bedoeld in art. 72 voorontwerp).
39. Gevraagd naar bijkomende toelichting hieromtrent, bevestigt de aanvrager dat inderdaad geen bewaartermijnen of momenten van vernietiging in het voorontwerp zijn opgenomen en stelt deze dat *"deze geval per geval [moeten] bekeken worden. De volmachtformulieren worden na de stemming bijvoorbeeld eerst naar het rechtscollege gestuurd. Het is de verantwoordelijkheid van dit rechtscollege om de formulieren te vernietigen of te archiveren. Idem voor de lijst van de afwezige kiezers die aan de vrederechter bezorgd wordt. De vrederechter is de enige persoon die gerechtelijke stappen kan ondernemen tegen een kiezer die op de verkiezingsdag niet is komen opdagen. Voort bepaalt de wet dat bij een veroordeling hiervan melding wordt gemaakt in het rijksregister. De verantwoordelijkheid voor het bewaren of vernietigen van de informatie ligt in dit geval niet bij het Gewest"*.
40. De Autoriteit wijst er op dat, gelet op de ernstige inmenging die de verwerkingen van persoonsgegevens voorzien in het voorontwerp inhouden, voor elk van de verkiezingsdocumenten concrete (maximale) bewaartermijnen (zoals in artikel 13, §3, vierde lid) dan wel minstens *criteria* dienen te worden opgenomen die de betrokkenen toelaten zich ervan te vergewissen hoe lang de desbetreffende documenten en persoonsgegevens zullen worden bewaard, door welke entiteit(en)

en voor welke doeleinde(n). Dit in het bijzonder wat betreft de gevallen waarin de verkiezingsdocumenten worden overgemaakt aan derden. De Autoriteit verwijst in dit verband bijvoorbeeld naar de bepalingen hieromtrent opgenomen in het Waalse verkiezingswetboek ("*Code de la démocratie locale et de la décentralisation*") en het advies dat zij verleende betreffende voormelde normatieve tekst¹².

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat volgende aanpassingen zich opdringen in het voorontwerp van ordonnantie:

- schrapping van de vermelding van de geboortedatum van de betrokkenen in de kiezerslijst in artikel 11, §1 van het voorontwerp dan wel toevoeging van de doeleinde in het voorontwerp of minstens in de Memorie van toelichting (overweging 12);
- toevoeging van de doeleinde van de vermelding van het rijksregisternummer in de kiezerslijst zoals voorzien door artikel 11, §1 van het voorontwerp (overweging 13);
- toevoeging van de verwijzing naar de wet van 15 december 1980 *betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen* en schrapping van de vermelding van de nationaliteit en de letter "G" of "V" en naast de naam van de betrokken kiezers in artikel 11, §1, laatste lid van het voorontwerp (overweging 15);
- schrapping van de zinsnede "of een ander" in artikel 11, §3 van het voorontwerp of, indien en voor zover hiertoe een legitieme reden voorhanden is, precisering van de doeleinde om toegang te krijgen tot de gegevens van een andere kiezer op kiezerslijst en schrapping van de geboortedatum in de kiezerslijst bedoeld in voormelde bepaling (overweging 16);
- motivering van het noodzakelijk en evenredig karakter van de verstrekking van de kiezerslijsten aan de politieke partijen en kandidaten, voorzien in artikel 13 van het voorontwerp (overwegingen 17-21);
- nadere precisering van het begrip "voor verkiezingsdoeleinden" vervat in artikel 13 van het voorontwerp (overwegingen 22-25);
- schrapping van de geboortedatum uit de kiezerslijsten overgemaakt aan politieke partijen en kandidaten (overweging 26);

¹² Cf. advies <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-164-2022.pdf>, overwegingen 114 e.v.. Artikel L4146-23 CDLD stelt een bewaartermijn van 4 maanden vast na de (on)geldigverklaring van de verkiezingen voor wat betreft o.m. de stembiljetten, het kiesregister, de kiezerslijsten, de volmachten en stavingsbewijzen.

- voorzien van een objectieve, willekeurige en onafhankelijke procedure voor de aanduiding van de leden van de kiesbureaus in artikelen 18 e.v. van het voorontwerp en het uitdrukkelijk voorzien in de ordonnantie van de toegang tot het rijksregister voor de voorzitter van het hoofdbureau hiertoe (overwegingen 27-32);
- toevoeging van de doeleinde(n) van de vermelding van het rijksregisternummer van zowel de volmachtgever als de volmachtkrijger op het volmachtformulier in het kader van de stemming bij volmacht voorzien in artikel 59 van het voorontwerp (overwegingen 33-36); en
- toevoeging van (criteria ter bepaling van de) maximale bewaartermijnen van de verkiezingsdocumenten en de daarin vervatte persoonsgegevens (overwegingen 37-40).

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