



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 60/2021 van 23 april 2021

Betreft: Advies over een voorontwerp van wet betreffende het Europees burgerinitiatief in de zin van Europese Verordening (EU) 2019/788 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief (CO-A-2021-041)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

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

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

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Annelies Verlinden, ontvangen op 25 februari 2021;

Gelet op de aanvullende informatie ontvangen op 22 maart 2021;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt op 23 april 2021 het volgende advies uit:

I. Onderwerp en context van de aanvraag

1. Op 25 februari jl. heeft de minister van Binnenlandse zaken het advies van de Autoriteit gevraagd over een voorontwerp van wet betreffende het Europees burgerinitiatief in de zin van Europese Verordening (EU) 2019/788 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief (hierna "voorontwerp van wet").
2. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting is een burgerinitiatief een instrument voor participatieve democratie dat de burgers van de Unie de mogelijkheid geeft zich rechtstreeks tot de Commissie te richten om haar te verzoeken een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen. Volgens artikel 3 van de bovengenoemde Europese Verordening 2019/788 is een dergelijk voorstel geldig als het de steun heeft gekregen van ten minste één miljoen burgers van de Unie uit ten minste een kwart van de lidstaten.
3. De wijze waarop persoonsgegevens in de steunbetuigingen voor burgerinitiatieven worden verwerkt, wordt door die Europese Verordening 2019/788 omkaderd.
4. Het voor advies ingediende voorontwerp van wet heeft de bedoeling de nationale wetgeving ter zake aan te passen naar aanleiding van de wijzigingen die zijn aangebracht bij deze Europese verordening, die de eerdere Verordening (EU) 2011/211 opheft. Volgens de memorie van toelichting van het voorontwerp van wet heeft deze nieuwe verordening de volgende aanpassingen in ons nationaal recht tot gevolg: een contactpunt instellen dat de groepen organisatoren kosteloos kan voorzien van informatie en bijstand, en ervoor zorgen dat burgers online hun steun voor initiatieven kunnen betuigen door gebruik te maken van aangemelde elektronische identificatiemiddelen of door de steunbetuiging te ondertekenen met een elektronische handtekening in de zin van de eIDAS-Verordening.

II. Onderzoek

5. Hoewel niet kan worden vooruitgelopen op de onderwerpen van de Europese initiatieven, zullen de ondertekende steunbetuigingen waarschijnlijk bijzondere categorieën van gegevens aan het licht brengen (in de zin van artikel 9 van de AVG) over hun ondertekenaars, zoals hun politieke opvattingen. Het is belangrijk dat er waarborgen worden ingebouwd om het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de organisatie van een burgerinitiatief passend te regelen, en om gebruik voor een ander doel tegen te gaan.

6. In dat verband wijst de Autoriteit erop dat de bovengenoemde Verordening (EU) 2019/788 reeds een kader biedt voor de gegevensverwerkingen die in deze context worden uitgevoerd overeenkomstig de gebruikelijke kwaliteitscriteria voor de normen die verwerkingen van persoonsgegevens omkaderen.

Gelijkstelling van de vermelding van het identificatienummer van het Rijksregister met de elektronische handtekening

7. Artikel 3, lid 2, van het voorontwerp van wet voorziet in het gebruik van het Rijksregisternummer in het kader van de verzameling van gegevens over de ondertekenaars van steunbetuigingen voor een burgerinitiatief: « *Wanneer burgers een Europees burgerinitiatief online steunen via het centraal online verzamelsysteem bedoeld in artikel 10 van de verordening, kunnen zij hun steunbetuiging ondertekenen door ofwel de elektronische identiteitskaart te gebruiken, ofwel door hun naam en Rijksregisternummer te vermelden.* »
8. Op die manier tracht het voorontwerp van wet uitvoering te geven aan artikel 10 van de bovengenoemde Verordening (EU) 2019/788 waarin het volgende wordt bepaald: "De lidstaten zorgen ervoor dat burgers initiatieven online kunnen steunen middels steunbetuigingen door gebruik te maken van aangemelde elektronische identificatiemiddelen¹ of door de steunbetuiging te ondertekenen met een elektronische handtekening in de zin van Verordening (EU) nr. 910/2014."
9. In artikel 3.10 van de eIDAS-Verordening wordt een elektronische handtekening gedefinieerd als gegevens in elektronische vorm die gehecht zijn aan of logisch verbonden zijn met andere gegevens in elektronische vorm en die door de ondertekenaar worden gebruikt om te ondertekenen.
10. Aangezien er moeilijk van kan worden uitgegaan dat een persoon zijn Rijksregisternummer gebruikt om een document te ondertekenen, lijkt deze gelijkstelling in artikel 3, lid 2, van het voorontwerp van wet niet in overeenstemming te zijn met de definitie van het begrip "elektronische handtekening" in de eIDAS-Verordening. De formulering van artikel 3, lid 2, moet derhalve worden herzien, te meer daar deze gelijkstelling niet noodzakelijk is, gezien de keuze van België om het gebruik van een steunbetuigingsformulier met verplichte vermelding van het identificatienummer van het Rijksregister van de ondertekenaars op te leggen (zie hierna). Om identiteitsfraude te voorkomen en elke twijfel over het authentieke karakter van de elektronische handtekeningen van de ondertekenaars van de steunbetuigen te vermijden, raadt de Autoriteit de

¹ De Belgische elektronische identiteitskaart overeenkomstig de kennisgeving op 27 december 2018 in het Publicatieblad van de Europese Unie.

opsteller van het ontwerp aan om een risicoanalyse uit te voeren om na te gaan welk niveau van handtekening in dit geval vereist is². De Autoriteit beveelt aan dat het voorontwerp van wet voor alle elektronische handtekeningen van steunbetuigingen, het gebruik oplegt van ten minste een geavanceerde elektronische handtekening in de zin van artikel 3, lid 11, van de eIDAS-verordening.

**Verwerking van het identificatienummer van het Rijksregister door de AD
Instellingen en Bevolking van de FOD Binnenlandse Zaken, de organisatoren en de
Europese Commissie**

11. Wat betreft het gebruik in dat kader van het identificatienummer van het Rijksregister, herinnert de Autoriteit eraan dat unieke identificatienummers een bijzondere bescherming genieten. Artikel 87 van de AVG bepaalt 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. Het toevoegen van het Rijksregisternummer aan steunbetuigingen die gevoelige informatie over hun ondertekenaars kunnen bevatten, is niet zonder risico gezien de gegevenskoppeling die dat nummer mogelijk maakt. Indien, zoals blijkt uit de aanvullende informatie, België deze keuze heeft gemaakt (steunbetuigingsformulier B als bedoeld in bijlage III van de bovengenoemde Verordening 2019/788, dat de verzameling van het identificatienummer van het Rijksregister vereist), is het van belang dat dit in het voorontwerp van wet uitdrukkelijk wordt vermeld en dat in bijzondere waarborgen wordt voorzien.
12. In dit verband wijst de Autoriteit erop dat artikel 19 van de bovengenoemde Verordening 2019/788 de groepen organisatoren, de Europese Commissie en de bevoegde dienst van de FOB Binnenlandse zaken verplicht de ondertekende steunbetuigingen en kopieën daarvan te vernietigen; d.w.z. uiterlijk, door de organisatoren en de Commissie, één maand na de indiening van het initiatief bij de Commissie, of uiterlijk 21 maanden na het begin van de verzamelperiode, of een maand na de intrekking van het initiatief, en, door de bevoegde diensten van de FOD Binnenlandse Zaken, uiterlijk drie maanden na de afgifte van het certificaat ter bevestiging van het aantal geldige steunbetuigingen.

² In dat verband wordt verwezen naar de gids van de FOD Economie voor de redacteurs van wettelijke en reglementaire teksten in verband met het gebruik van de begrippen « elektronische handtekening » en andere « vertrouwensdiensten » alsook het begrip « duurzame gegevensdrager », beschikbaar op de website op het volgende adres: <file:///C:/Users/WIN-ON~1/AppData/Local/Temp/Digital-Act-II-Terminologische-Gids.pdf>

13. Om een toereikend kader te scheppen voor het gebruik van dit nummer, acht de Autoriteit het van belang dat in het voorontwerp van wet duidelijk wordt aangegeven voor welk(e) doeleinde(n) het identificatienummer van het Rijksregister in deze context zal worden gebruikt. Indien, zoals uit de aanvullende informatie en het formulier van de adviesaanvraag blijkt, het de bedoeling van de opsteller van het voorontwerp van wet is om ervoor te zorgen dat het identificatienummer van het Rijksregister van de persoon die de steunbetuiging ondertekent erin wordt vermeld, opdat enkel de bevoegde diensten van de FOD Binnenlandse Zaken dat nummer kunnen gebruiken om de gegevens van de ondertekenaars in het Rijksregister te raadplegen die nodig zijn om de geldigheid van de steunbetuigingen te verifiëren, moet dat exclusieve gebruik en dat doeleinde in het voorontwerp van wet worden gepreciseerd.
14. Voorts moet de verwerking van dat nummer door de organisator van een burgerinitiatief of door de Europese Commissie³ (a priori de eenvoudige bewaring gedurende de in de bovengenoemde Verordening 2019/788 bedoelde periodes zonder enig ander gebruik) op nuttige wijze in het voorontwerp van wet worden gepreciseerd.
15. Ten slotte zou het voorontwerp van wet moeten eisen dat het individueel online verzamelsysteem van steunbetuigingen garandeert dat het identificatienummer van het Rijksregister van een ondertekenaar niet toegankelijk is voor andere ondertekenaars van de steunbetuiging.

Verificatie van de geldigheid van de steunbetuigingen door de FOD Binnenlandse Zaken

16. Artikel 5 van het voorontwerp van wet bepaalt welke verwerkingen van persoonsgegevens door de bevoegde diensten van het FOD Binnenlandse Zaken zullen worden verricht om de geldigheid van de door Belgische onderdanen ondertekende steunbetuigingen te verifiëren ten aanzien van de bovengenoemde Verordening 2019/788, overeenkomstig artikel 12 van die verordening.
17. In dat verband heeft de Autoriteit vragen bij de noodzakelijkheid voor de diensten van de AD Instellingen en Bevolking in verband met
 - het controleren van de rechtsbekwaamheid van de ondertekenaars van steunbetuigingen voor een burgerinitiatief, aangezien die controle niet vereist lijkt bij lezing van de bovengenoemde Verordening 2019/788, en een dergelijke steunbetuiging geen juridische verbintenis inhoudt waarvoor de rechtsbekwaamheid om deze te ondertekenen, vereist is. Artikel 2.2 van de bovengenoemde Verordening 2019/788 bepaalt overigens

³ Artikel 10 van de bovengenoemde verordening van 2019 bepaalt dat de gegevens die middels het centrale online verzamelsysteem zijn verkregen, bewaard worden op de daartoe door de Europese Commissie beschikbaar gestelde servers. Ook kunnen de organisatoren de op papier ondertekende steunbetuigingen uploaden.

uitdrukkelijk dat de lidstaten en de Europese Commissie ervoor moeten zorgen dat personen met een handicap gebruik kunnen maken van hun recht om initiatieven te ondersteunen. De Autoriteit is derhalve van mening dat artikel 5, § 2, 3e streepje moet worden geschrapt, evenals dienovereenkomstig de machtiging tot toegang tot de gegevens in artikel 3, lid 1, 9^o/1⁴ van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (hierna "WRR").

- het raadplegen van het adres van de hoofdverblijfplaats van de ondertekenaars van de steunbetuigingen: overeenkomstig artikel 2 van de bovengenoemde Verordening 2019/788 heeft iedere burger van de Unie het recht om een burgerinitiatief te ondersteunen ongeacht zijn verblijfplaats, en overeenkomstig artikel 12 van die verordening is het toepassingsgebied *ratione personae* van de opdracht tot verificatie van de steunbetuigingen van de AD Instellingen en Bevolking van het FOD Binnenlandse Zaken beperkt tot Belgische onderdanen, ongeacht hun verblijfplaats. Bijgevolg, bij gebrek aan een relevante rechtvaardiging op dat vlak in de memorie van toelichting, moet de toegang van de AD Instellingen en Bevolking tot de gegevens bedoeld in artikel 3, lid 1, 5^o, van de WRR worden geschrapt.

Beveiliging van de individuele online verzamelsystemen die door de organisatoren van een Europees initiatief worden gebruikt

18. Wat betreft de beveiliging van de door de organisatoren van een Europees initiatief gebruikte individuele online verzamelsystemen die tot en met 31 december 2022 mogen worden gebruikt in plaats van het centrale online verzamelsysteem dat door de Europese Commissie ter beschikking wordt gesteld, verplicht artikel 4 van het voorontwerp van wet de functionaris voor gegevensverwerking van de organisatoren van een Europees initiatief de bevoegde diensten van het FOD Binnenlandse Zaken een schriftelijke verbintenis te bezorgen waarmee de organisatoren aantonen dat hun individueel verzamelsysteem « *beschikt over de passende technische en veiligheidsvoorzieningen waarmee kan worden voldaan aan de vereisten vastgelegd in artikel 11, leden 3 en 4, in artikel 12, lid 2, en in artikel 18, lid 3, van de bovengenoemde verordening van 2019, en dat de persoonsgegevens worden verwerkt overeenkomstig de AVG* ».
19. Eerst en vooral wijst de Autoriteit erop dat het opleggen van deze verplichting aan de functionaris voor gegevensbescherming (FG) niet verenigbaar is met zijn taken uit hoofde van artikel 39 van de AVG. De autonomie van de FG's betekent niet dat zij beslissingsbevoegdheid hebben die verder

⁴ Namelijk « *de akten en beslissingen betreffende de rechtsbekwaamheid en de beslissingen tot bewind over de goederen of over de persoon bedoeld in artikel 1250, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek; de naam, de voornaam en het adres van de persoon die een minderjarige, een onbekwaam verklaarde, een geïnterneerde of een persoon die onder het statuut van verlengde minderjarigheid geplaatst is, vertegenwoordigt of bijstaat of van de bewindvoerder over de goederen of de persoon van wie melding wordt gemaakt in de in artikel 1250, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde beslissing* ».

reikt dan hun taken uit hoofde van artikel 39⁵. Als er verbintenissen aan de bevoegde diensten van de FOD Binnenlandse Zaken moeten worden bezorgd in het kader van de certificering van hun individueel online verzamelsysteem van steunbetuigingen, moeten die aan de organisatoren zelf worden gevraagd. Zoals het Europees Comité voor gegevensbescherming reeds heeft benadrukt in zijn richtsnoeren betreffende functionarissen voor gegevensbescherming, aangenomen op 5 april 2007⁶, vergemakkelijkt de functionaris voor gegevensverwerking met de uitoefening van zijn taken weliswaar de naleving van de AVG (accountability), maar blijven de verwerkingsverantwoordelijke en, in voorkomend geval, zijn verwerker belast met de naleving van de regelgeving inzake gegevensbescherming, en moeten zij kunnen aantonen dat de verwerking in overeenstemming met de AVG is uitgevoerd. De functionaris is niet persoonlijk verantwoordelijk voor deze naleving.

20. Voorts is de verbintenis om de gegevens overeenkomstig de AVG te verwerken overbodig, aangezien de AVG rechtstreeks toepasselijk is. Bovendien regelt de bovengenoemde verordening van 2019 specifiek de verwerkingen van persoonsgegevens die zullen worden uitgevoerd door zowel de organisatoren, de Europese Commissie als de bevoegde nationale instanties die belast zijn met de verificatie en de certificering van de steunbetuigingen.

21. Ten slotte merkt de Autoriteit op dat

- artikel 11, lid 3, van de bovengenoemde Verordening 2019/788 de controlerende instanties, namelijk de AD Instellingen en Bevolking van de FOD Binnenlandse Zaken oplegt de overeenstemming van het individueel online verzamelsysteem (waarvan de gegevens op het grondgebied van België worden bewaard) te certificeren ten aanzien van de vereisten van lid 4 van dat artikel 11; wat inhoudt dat wordt gecontroleerd of het systeem « *beschikt over de passende technische en veiligheidsvoorzieningen om tijdens de verzamelperiode te waarborgen dat:*
 - i. alleen natuurlijke personen een steunbetuiging kunnen ondertekenen;*
 - ii. de over het initiatief verstrekte informatie overeenkomt met de in het register bekendgemaakte informatie;*
 - iii. gegevens van ondertekenaars worden verzameld overeenkomstig bijlage III (van de bovengenoemde verordening van 2019);*
 - iv. de door de ondertekenaars verstrekte gegevens veilig worden verzameld en bewaard. »*

⁵ Richtlijnen van de WP29 (nr. 16/NL WP 243 rev.0) voor functionarissen voor gegevensbescherming (Data Protection Officer, DPO), beschikbaar op de website van de EDPB.

⁶ Beschikbaar op het volgende adres: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=612048

- en dat, overeenkomstig artikel 11, lid 5, van de bovengenoemde Verordening 2019/788, Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1799 van de Commissie van 22 oktober 2019⁷ voorziet in een kader voor die technische specificaties. Naast de verplichte aanwijzing van een beveiligingsverantwoordelijke door de groep organisatoren, is bepaald dat de bevoegde instantie, namelijk de AD Instellingen en Bevolking van de FOD Binnenlandse Zaken, aan deze organisatoren de beveiligingsvoorschriften en -vereisten voor de certificering van het individueel online verzamelsysteem verstrekt, die betrekking hebben op de risico's in verband met de vertrouwelijkheid en integriteit van de informatie in het systeem (risicobeheersingsprocessen als bedoeld in punt 4.2 van de bijlage bij die Uitvoeringsverordening 2019/1799) en die rekening houden met de specificaties als bedoeld in punt 4.3 van die bijlage over de versleuteling van de gegevens.

22. De Autoriteit is daarom van mening dat artikel 4 van het voorontwerp van wet geen meerwaarde biedt ten opzichte van deze rechtstreeks toepasselijke wettelijke bepalingen. Enkel lid 3 van artikel 4 van het voorontwerp van wet, dat de diensten van de AD Instellingen en Bevolking de bevoegdheid verleent organisatoren te vragen hun de nodige documenten te verstrekken om te controleren of het systeem beschikt over toereikende technische en veiligheidsvoorzieningen, moet worden behouden, waarbij de formulering echter zo moet worden aangepast dat de informatieaanvraag aan de organisatoren en niet aan de functionaris voor gegevensbescherming moet worden gericht (zie hierboven).

Om deze redenen,

de Autoriteit

is van mening dat het voorontwerp van wet dat voor advies voorligt als volgt moet worden aangepast:

1. Schrapping van de gelijkstelling van de vermelding van het identificatienummer van het Rijksregister met de elektronische handtekening, en verplichting tot het gebruik van ten minste geavanceerde elektronische handtekeningen (punten 9 en 10);
2. Bepaling in het voorontwerp van wet van de keuze van België om te kiezen voor model B van het steunbetuigingsformulier als bedoeld in bijlage III van de bovengenoemde verordening (punt 11);

⁷ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1799 van de Commissie van 22 oktober 2019 tot vaststelling van technische specificaties voor individuele online verzamelsystemen overeenkomstig Verordening (EU) 2019/788 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees burgerinitiatief.

3. Duidelijkere vermelding van het concrete doeleinde waarvoor de AD Instellingen en Bevolking dit nummer zal gebruiken bij haar taak van verificatie en certificering van de steunbetuigingen, en van de verwerking van de eenvoudige beveiligde bewaring van dit nummer tijdens de benodigde periode door de organisatoren van Europese initiatieven en de Europese Commissie (punten 13 t.e.m. 15);
4. Schrapping van de verificatie van de rechtsbekwaamheid en van de verblijfplaats in de Europese Unie van de ondertekenaars van steunbetuigingen door de AD Instellingen en Bevolking, en dienovereenkomstige aanpassing van de lijst van gegevens van het Rijksregister waartoe de AD in dit verband toegang krijgt (punt 17);
5. Schrapping van de leden 1 en 2 van artikel 4 van het voorontwerp van wet (punten 18 t.e.m. 22);

herinnert eraan dat de verwerkingsverantwoordelijke en, in voorkomend geval, zijn verwerker belast blijven met de naleving van de regelgeving inzake gegevensbescherming, en moeten zij kunnen aantonen dat de verwerking in overeenstemming met de AVG is uitgevoerd. De functionaris voor gegevensbescherming is niet persoonlijk verantwoordelijk voor die naleving, alhoewel de uitoefening van zijn taak eraan bijdraagt (punt 19).

(get.) Alexandra Jaspar

Directeur van het Kenniscentrum