



## Advies 45/2018 van 23 mei 2018

**Betreft:** Adviesaanvraag van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over het voorontwerp van organieke ordonnantie betreffende het beheer van de materiële belangen van de plaatselijke levensbeschouwelijke gemeenschappen (CO-A-2018-021).

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ;

Gelet op de wet van *8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de Minister-President Rudi Vervoort ontvangen op 8 maart 2018;

Gelet op het verslag van de heer Stefan Verschuere;

Brengt op 23 mei 2018 het volgend advies uit:

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens werd uitgevaardigd: de Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Deze akten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016<sup>[1]</sup>.

De verordening, meestal AVG (algemene verordening gegevensbescherming) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing, zijnde op 25 mei 2018. De richtlijn moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, gedurende de uitvoeringstermijn van twee jaar, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde verplichting houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze akten te anticiperen. Het behoort in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) toe om hiermee rekening te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

---

<sup>[1]</sup> 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 (algemene verordening gegevensbescherming)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

## **I. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De Minister-President van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna "de aanvrager") legde het voorontwerp van organieke ordonnantie betreffende het beheer van de materiële belangen van de plaatselijke levensbeschouwelijke gemeenschappen, voor advies aan de Commissie voor.

2. De Memorie van toelichting, herinnert eraan dat de erkenning van de plaatselijke gemeenschappen gewestelijke bevoegdheden zijn. De Memorie vermeldt ook « *Als criterium voor de erkenning van een plaatselijke gemeenschap gebood een bestuurlijke rechtspraak een "van oudsher" bestaan. Dit met in cijfers vertaalde criterium werd enkel en alleen geverifieerd op basis van de verklaring van de representatieve organen. Het was dus nodig het enerzijds te kwantificeren en anderzijds te objectiveren.* »

3. « *Vijf jaar leek een voldoende lange periode om het stabiele bestaan van een levensbeschouwelijke gemeenschap aan te tonen. Om ze te verifiëren voorziet het ontwerp in een voorafgaande "registratie" door de Regering die jaarlijks bijgewerkt wordt. Deze registratie moet ook afgetoetst worden aan de nieuwe gewestelijke bevoegdheden op het vlak van preventie en veiligheid. Daarom omvat de registratie twee delen:*

- *Het eerste deel heeft betrekking op de gemeenschappen die ervoor gekozen hebben zich in te schrijven bij een representatief orgaan. Het komt er dus op neer, boven op de al erkende plaatselijke gemeenschappen, de nog niet erkende te registreren.*
- *Het tweede deel heeft betrekking op de plaatselijke levensbeschouwelijke gemeenschappen die niet ingeschreven zijn bij een erkend representatief orgaan. Het kan dus gaan om gemeenschappen die overwegen een van de erkende erediensten te belijden maar ook om gemeenschappen die overwegen een niet in België erkende eredienst te belijden.* »

4. De aanvrager licht in zijn aanvraag toe dat (nvdv. vrije vertaling) « *de burgerlijke overheid in geen geval toegang zal hebben tot de gegevens waarmee de leden van een geloofsgemeenschap kunnen worden geïdentificeerd. De enige beschikbare gegevens zijn deze van de beheerders van de instellingen.* »

## **II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**

5. Zoals hierboven al gezegd, is de aangelegenheid van de erkenning van de plaatselijke geloofsgemeenschappen, erkend of niet, aangesloten of niet bij een erkende eredienst, een gewestelijke bevoegdheid. Dit gezegd zijnde, moet het Gewest onder bepaalde omstandigheden,

financieel tussenkomen om de uitoefening van de eredienst mogelijk te maken en beschikt het over een toezichtsbevoegdheid voor bepaalde akten.

6. Zo bepaalt artikel 30 van het voorontwerp : *« wanneer de ontvangsten van de instelling het niet toelaten de gewone uitgaven te dekken, kent de regering een tegemoetkoming toe die gelijk is aan het verschil (...) »*.

7. Overeenkomstig artikel 6, §1 van het voorontwerp, geeft de Regering op voordracht van het representatief orgaan<sup>1</sup>, ook toestemming voor de oprichting van een instelling. Artikel 6, §2 preciseert dat de instelling een overheidsinstelling is met rechtspersoonlijkheid en dat ze beheerd wordt door een raad van bestuur. De raad van bestuur is het beheersorgaan van de instelling. Ze bestaat uit 5 leden waarvan er maximum 3 van hetzelfde gender mogen zijn<sup>2</sup>.

8. Artikel 8 van het voorontwerp bepaalt: *« De instelling houdt, op de plaats die bestemd is voor de uitoefening van de levensbeschouwing, het register bij van de leden van de plaatselijke gemeenschap die de plaats bezoeken. Het register houdt een naar gender uitgesplitste telling bij. Het kan op elk ogenblik geraadpleegd worden door het erkend representatief orgaan »*.

9. Artikel 10, §1 van het voorontwerp bepaalt dat om de leden van de raad van bestuur te verkiezen men op de dag van de verkiezingen:

- Minstens één jaar in het in artikel 8 bedoelde register ingeschreven zijn;
- De volle leeftijd van achttien jaar bereikt hebben.

10. Artikel 11 bepaalt dat de lijst met kandidaten voor deze verkiezing wordt meegedeeld via elke nuttige weg en dat de lijst met stemgerechtigde personen « ook aangeplakt of gepubliceerd wordt ».

11. Artikel 3, §1 van het voorontwerp bepaalt: *« Het representatief orgaan bezorgt de regering elk jaar, vóór 31 januari, de lijst van de al dan niet erkende aangesloten plaatselijke gemeenschappen. De Regering registreert de nog niet erkende plaatselijke gemeenschappen. De elektronische overdracht is toegelaten volgens de door de regering bepaalde modaliteiten. Voor elke plaatselijke gemeenschap vermeldt de lijst :*

1° (...);

---

<sup>1</sup> Gedefinieerd onder artikel 2, 3° van het voorontwerp, het representatief orgaan is de door de federale overheid als representatief orgaan van een levensbeschouwelijke gemeenschap erkende rechtspersoon.

<sup>2</sup> Artikel 9, § 1, voorontwerp

2° *de identiteitsgegevens van de door de plaatselijke gemeenschap gemachtigde personen om haar te vertegenwoordigen;*

3° *de identiteitsgegevens van iedere persoon die belast is met de uitoefening van de levensbeschouwing.; (...)*

6° *voor de erkende plaatselijke gemeenschappen- de naam van de leden van de raad van bestuur van de instelling van de gemeenschap. »*

12. En tot slot, in Hoofdstuk IV met als titel « Het administratief toezicht op de akten en het dwingend toezicht op de raden van bestuur », bepaalt het artikel 50 van het voorontwerp : «*De regering kan alle nuttige inlichtingen en elementen inwinnen, ook op de zetel van de inrichting», zonder nadere uitleg.*»

13. De Commissie herinnert eraan dat de verwerking van gegevens betreffende levensbeschouwelijke en geloofsovertuigingen in principe verboden is door artikel 9 §1 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

14. Het verbod kan worden opgegeven op grond van artikel 9, §2, g) van de AVG. Dit artikel laat de verwerking van dergelijk gegevens toe, onder meer in punt g), indien "*de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene ».*

15. De verwerking wordt verricht door een stichting, een *vereniging of een andere instantie zonder winstoogmerk die op politiek, levensbeschouwelijk, godsdienstig of vakbondsgebied werkzaam is, in het kader van haar gerechtvaardigde activiteiten en met passende waarborgen, mits de verwerking uitsluitend betrekking heeft op de leden of de voormalige leden van de instantie of op personen die in verband met haar doeleinden regelmatig contact met haar onderhouden, en de persoonsgegevens niet zonder de toestemming van de betrokkenen buiten die instantie worden verstrekt.*

16. De persoonsgegevens op de lijst die aan de Regering wordt meegedeeld als bedoeld in artikel 3 van het voorontwerp moeten worden beschouwd als behorend tot de bijzondere categorieën gegevens als bedoeld in artikel 9 van de AVG.

17. Gelet op de opdracht inzake financiering van erediensten die aan de Gewestelijke Regering werd toebedeeld, is de Commissie van mening dat de aanvrager zich kan beroepen op de

uitzondering op het verwerkingsverbod van gevoelige gegevens als bedoeld in artikel 9, §1 van de AVG, zoals voorzien door het hierboven vermelde artikel 9, §2 g) van de AVG.

18. Gelet op het feit dat de plaatselijke levensbeschouwelijke gemeenschappen minstens 200 leden moeten tellen om te kunnen worden erkend en te genieten van de financiering door de aanvrager, dient de inrichting die deze gemeenschap beheert in staat te zijn om de leden ervan te bepalen om ze in de boeken te kunnen opnemen. De Commissie herinnert er evenwel aan dat eenieder vrij is bij de keuze van zijn godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, en ook om deel uit te maken van een of andere gemeenschap die deze praktiseert. Deze vrijheid moet volledig gevrijwaard worden van enige dwang. Personen die een van deze gemeenschappen bezoeken kunnen dus niet verplicht worden om lid te worden of op een lijst te worden ingeschreven. Dergelijke inschrijving moet vrijwillig gebeuren en impliceert een toestemming. Het is dus onder voorbehoud van de gezamenlijke eerbiediging van de artikelen 6, §1, a), 7 en 9, §2, d) dat de inrichtingen gemachtigd worden om de persoonsgegevens van hun leden te verwerken in het onder artikel 8 van het voorontwerp bedoelde register.

19. In dit raam en gelet op wat voorafgaat, dienen de aanvrager, net zoals de inrichting, te voorzien in passende en specifieke maatregelen voor het vrijwaren van de fundamentele rechten en belangen van de betrokkenen. De Commissie nodigt de adviesaanvrager daarom eerst en vooral uit om ervoor te zorgen dat de betrokkenen behoorlijk worden geïnformeerd over de verwerking van hun gegevens, door hem en door de betrokken inrichting. Zij dienen eveneens geïnformeerd te worden over hun rechten en over de verplichtingen die gelden voor de verwerkingsverantwoordelijken, die overigens worden verzocht over te gaan tot een gegevensbeschermingseffectbeoordeling zoals bepaald in artikel 35.1 van de AVG dat stelt "Wanneer een soort verwerking, in het bijzonder een verwerking waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt, gelet op de aard, de omvang, de context en de doeleinden daarvan waarschijnlijk een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen voert de verwerkingsverantwoordelijke vóór de verwerking een beoordeling uit van het effect van de beoogde verwerkingsactiviteiten op de bescherming van persoonsgegevens. Eénzelfde beoordeling kan een reeks vergelijkbare verwerkingen bestrijken die vergelijkbare hoge risico's inhouden" .

20. De Groep artikel 29 is overigens van oordeel dat overeenkomstig considerans 75 van de AVG, een «hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen» betrekking heeft op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.<sup>3</sup> Dit werd ook bevestigd door de Commissie in haar

---

<sup>3</sup> WP29 Guidelines on data Protection Impact Assessment "WP248".

Aanbeveling nr. 01/2018 van 28 februari 2018 betreffende de gegevensbeschermingseffectbeoordeling en voorafgaande raadpleging<sup>4</sup>.

21. De Commissie verzoekt bovendien de aanvrager om nader te omschrijven wie de personen zijn bedoeld onder artikel 3, §1, 3<sup>de</sup> lid, van het voorontwerp wanneer het spreekt van «iedere persoon die belast is met de uitoefening van de levensbeschouwing», omdat dit begrip niet wordt gedefinieerd in artikel 2 van het voorontwerp dat de definities bevat.

22. De Commissie vraagt zich af of het noodzakelijk is dat de leden van elk gender worden geteld zoals bepaald in artikel 8 van het voorontwerp. Naast het naleven van de genderpariteit binnen de raad van bestuur van de inrichting, als bedoeld onder artikel 9, §1 van het voorontwerp, lijkt de precisering van het gender niet relevant. Het eerbiedigen van artikel 9, §1 is overigens verifieerbaar en controleerbaar buiten de inschrijving van leden in het register. De Commissie nodigt de aanvrager uit om de noodzaak van deze telling te omschrijven of ze te schrappen, omdat ze niet relevant is.

23. Nog in artikel 8, vraagt de Commissie om de manier waarop dit register "raadpleegbaar" wordt voor het representatief orgaan, nader wordt omschreven. Uit deze bepaling blijkt immers niet duidelijk of het gaat over een raadpleging ter plaatse of de mededeling van een kopie.

24. Gelet op het gevoelig karakter van deze gegevens, stelt de Commissie zich vragen over de relevantie en de proportionaliteit van de publicatie en/of aanplakking van de lijst van stemgerechtigde personen met, zoals voorzien in artikel 11, tweede lid van het voorontwerp. Hoewel de mededeling van de namen van de kandidaten bij de verkiezing van de leden van de raad van bestuur gerechtvaardigd is ten aanzien van artikel 9, §2, d) van de AVG<sup>5</sup>, gaat dit voor de lijst van kiezers na lezing van voorliggend voorontwerp, niet op. Die aangeplakte of gepubliceerde lijst zou inderdaad kunnen worden gekopieerd of gefotografeerd en zou daarna kunnen worden verspreid en het zou niet mogelijk zijn enige controle te houden op de verdere doeleinden wat in deze precieze context van een inrichting waar een overtuiging worden beoefend, een reëel verhoogd risico met zich zou meebrengen voor de rechten en vrijheden van de betrokken persoon.

25. De aanvrager werd hierover bevraagd door het Secretariaat van de Commissie en deelde mee dat andere, meer discrete publicatiewijzen zouden worden overwogen, zoals het bijhouden van de lijst door het secretariaat van de beheersinstelling. Het behoort niet toe aan de Commissie om de

---

<sup>4</sup> [https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling\\_01\\_2018.pdf](https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2018.pdf), inzonderheid de bladzijden 8 tot 10, 20 en 24.

<sup>5</sup> « de verwerking wordt verricht door een stichting, een vereniging of een andere instantie zonder winstoogmerk die op politiek, levensbeschouwelijk, godsdienstig of vakbondsgebied werkzaam is, in het kader van haar gerechtvaardigde activiteiten en met passende waarborgen, mits de verwerking uitsluitend betrekking heeft op de leden of de voormalige leden van de instantie of op personen die in verband met haar doeleinden regelmatig contact met haar onderhouden, en de persoonsgegevens niet zonder de toestemming van de betrokkenen buiten die instantie worden verstrekt; »

ene of andere methode op te leggen maar zij sluit zich aan bij de aanvrager dat een methode moet worden gevonden van discrete en beperkte toegang tot de kiezerslijst en dit enkel voor de verwerkingsverantwoordelijke die deze nodig heeft. De Commissie verzoekt dus de aanvrager om, naast de wettelijk grond, te verduidelijken waarop de verwerking van persoonsgegevens zoals voorzien in het voorontwerp berust, en ook te voorzien in een publicatie die de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken kiezers eerbiedigt.

26. Rekening houdend met de bevoegdheden die aan de aanvrager werden toegekend in het kader van zijn toezicht, als omschreven onder de artikelen 48 tot 50, opgenomen onder Deel 1 «De informatie van de toezichthoudende overheid» van het bovenvermeld Hoofdstuk IV van het voorontwerp, verzoekt de Commissie de aanvrager om nader te omschrijven dat de Regering het recht heeft om alle nuttige inlichtingen in te winnen en onder welke voorwaarden, en/of op zijn minst of deze inlichtingen betrekking mogen hebben op persoonsgegevens. Gelet op deze context, moet de aanvrager rekening houden met de opmerkingen als hierboven uiteengezet onder de punten 12 tot 16 mochten deze inlichtingen desgevallend betrekking hebben op categorieën gevoelige gegevens (artikel 9 AVG). In dit opzicht is de Commissie tevreden over de verduidelijking van artikel 50 over de niet-toegankelijkheid door de regering tot het in artikel 8 van het voorontwerp bedoelde register.

27. De aanvrager verduidelijkte dat « Bruxelles Pouvoirs Locaux » in de schoot van de regering werd aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de bedoelde persoonsgegevens. De Commissie verzoekt de aanvrager om dit niettemin duidelijk in zijn voorontwerp te preciseren, onder meer opdat de betrokkenen zouden weten tot wie zij zich moeten richten om hun rechten uit te oefenen.

#### **OM DEZE REDENEN,**

De Commissie brengt een **gunstig advies** uit op voorwaarde dat aan de opmerkingen onder de punten 13 tot 17 van onderhavig advies tegemoet wordt gekomen.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere