

Gegevensbeschermingsautoriteit

Aanbeveling uit eigen beweging 01/2023 betreffende de verstrekking van afschriften van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten met het oog op de uitoefening van verkiezingscampagnes per post en verwijzing naar de nieuwe Europese regels betreffende transparantie en gerichte politieke reclame



Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"), aanwezig: de dames Juline Deschuyteneer, Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon en Griet Verhenneman en de heer Bart Preneel;

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

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

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");

Bracht op 11 december 2023 de volgende aanbeveling uit, opnieuw gepubliceerd en bijgewerkt op 26 april 2024;

Advies 160/2023 van 11 december 2023

Aanbevelingen door het Kenniscentrum in verband met:

- de mededeling van afschriften van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten met het oog op verkiezingspropaganda per post (overweg. 29 e.v.).
- de tenuitvoerlegging van voldoende technische en organisatorische maatregelen om de uitwisseling van gegevens van kiezerslijsten te beveiligen, met name het beheer van gebruikers en toegang tot de digitale ruimte met behulp van krachtige authenticatiemiddelen (overwegingen 21 tot en met 24 en 25 tot en met 27);
- de invoering van beschermingsmechanismen bij de afgifte van kiezerslijsten aan politieke groeperingen en kandidaten: recht van bezwaar en informatie (overw. 51-55);
- schrapping van bepaalde gegevens (geboortedatum; geslacht; nationaliteit) bij gebrek aan een naar behoren gemotiveerde rechtvaardiging in de geldende wetgeving, wanneer van toepassing (overw. 59-75).

Het Kenniscentrum herinnert eraan dat, bij gebrek aan details hierover in de wetgeving die de verstrekking van kiezerslijsten voor gerichte verkiezingspropaganda per post organiseert, het aan de verwerkingsverantwoordelijken van deze lijsten is om ervoor te zorgen dat de nodige waarborgen worden toegepast. Zij moeten kunnen aantonen dat ze hiertoe hun uiterste best hebben gedaan.

Het advies bevat ook praktische aanbevelingen over de documenten die moeten worden overgelegd en het blurren van gegevens bij het stemmen bij volmacht (overw. 9 en volgende).

Deze aanbeveling is opnieuw gepubliceerd en bijgewerkt in het licht van de volgende ontwikkelingen :

- Goedkeuring van de Europese verordening inzake transparantie en doelgerichtheid van online politieke reclame (overwegingen 9-10 van deze aanbeveling) ;
- Goedkeuring eind 2023 van een decreet tot wijziging van het decreet houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen van 8 juli 2011 (Vlaams Gewest) (overwegingen 37 en 41 van deze aanbeveling)

Inhoudstabel

1. Inleiding	5
2. Huidige stand van de wet - grondslag (ratio legis) voor de afgifte van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten	5
3. Risico's verbonden aan de afgifte van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten - in het bijzonder risico's verbonden aan het gebruik van deze lijsten voor gerichte propagandadoeleinden	8
4. Belangen afwegen	9
5. Aanneming van garanties	11
Specifiek recht van bezwaar en informatie.....	11
Nadere omschrijving van «verkiezingsdoeleinden».....	12
Beperking van de bewaartermijn waarin de gegevens voor deze doeleinden mogen worden gebruikt in naleving van het beginsel van opslagbeperking	13
Beveiliging	13
Wissen van bepaalde gegevens bij gebrek aan een naar behoren gemotiveerde rechtvaardiging.....	14
6. Aan politieke partijen en kandidaten verstrekte persoonsgegevens	14
Gegeven «geboortedatum»	15
Gegeven «geslacht»	15
Gegeven «nationaliteit».....	15
Gegeven «naam»	17

1. Inleiding

01. De Autoriteit ontving in oktober 2023 een adviesaanvraag 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 met betrekking tot de organisatie van plaatselijke verkiezingen (hierna "het ontwerp" genoemd¹). Het ontwerp implementeert het decreet van 1 juni 2023 tot wijziging van het wetboek van plaatselijke democratie en decentralisatie met betrekking tot gemeentelijke en provinciale verkiezingen (hierna "het decreet van 1 juni 2023" genoemd).

02. Bij het onderzoek van het decreet van 1 juni 2023 heeft de Autoriteit een aantal opmerkingen gemaakt over de verstrekking van afschriften van de kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten². In de memorie van toelichting bij bovengenoemd decreet is de wetgever van mening dat de aanbevelingen van de Autoriteit vragen oproepen³. In antwoord op de behoefte aan verduidelijking heeft de Autoriteit haar eerdere aanbevelingen betreffende de mededeling van afschriften van het kiezersregister aan politieke partijen en kandidaten met het oog op verkiezingscampagnes per post samengevat en verduidelijkt.

03. Om ervoor te zorgen dat haar aanbevelingen zo gemakkelijk mogelijk te lezen zijn, publiceert de Autoriteit deze aanbeveling opnieuw afzonderlijk en werkt ze deze bij na de goedkeuring van de verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparantie en gerichte politieke reclame in maart 2024⁴.

2. Huidige stand van de wet - grondslag (ratio legis) voor de afgifte van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten

04. Op basis van de verschillende kieswetten in ons land⁵ is de kiezerslijst een bron van gegevens die politieke partijen en kandidaten kunnen gebruiken voor verkiezingsdoeleinden. De afgifte van kopieën van kiezerslijsten aan politieke partijen

¹ De Autoriteit heeft zich in haar advies nr. 160/2023 van 16 augustus 2023 over het ontwerp van besluit uitgesproken.

² Zie in dit verband het advies 164/2022 van 19 juli 2022, overw. 33 tot 44. De Autoriteit sprak zich ook uit over deze praktijk in haar advies 209/2022 van 9 september 2022, overw. 6 tot 2 en het advies nr. 84/2023, overw. 18 tot 26.

³ De wetgever meent met name het volgende: de verspreiding van "huis-aan-huis"-post zal politieke partijen en kandidaten niet in staat stellen doeltreffend campagne te voeren; de redenering van de Autoriteit ondermijnt het beginsel van gelijkheid tussen kandidaten; de Autoriteit pleit voor het gebruik van geavanceerde technieken voor kiezersprofilering; de redenering van de Autoriteit dat gevoelige gegevens kunnen worden afgeleid uit kiezersregisters is onevenredig; etc. Zie in deze zin het ontwerpbesluit tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie voor wat betreft de gemeentelijke en provinciale verkiezingen, memorie van toelichting, Doc, Parl, 2022-2023, nr. 1270, p. 29-32. (Waals Parlement).

⁴ Europese Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparantie en gerichte politieke reclame, raadpleegbaar op https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202400900

⁵ Het Kieswetboek (federale verkiezingen), het Nieuw Brussels Gemeentelijk Kieswetboek (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (Waals Gewest) en het Gemeentelijk en Provinciaal Kiesdecreet (Vlaams Gewest).

en kandidaten wordt geregeld door de verschillende wetten over dit onderwerp. Degenen die in het bezit zijn van de lijsten mogen deze alleen gebruiken voor verkiezingsdoeleinden, gedurende de periode tussen de datum van afgifte van het register en de datum van de verkiezing⁶, en mogen deze niet doorgeven aan derden op straffe van bestraffing.

05. Ten eerste is het doel van de afgifte van kiezerslijsten om kandidaten in staat te stellen kiezers te benaderen en hun programma's te presenteren als onderdeel van hun verkiezingscampagnes. De verwerking van kiezersgegevens door kandidaten en politieke partijen met het oog op de bekendmaking van hun programma's in het kader van verkiezingscampagnes is een legitiem doel dat is toegestaan door de kieswetgeving.

06. Ten tweede beoogt de kieswetgeving alle kandidaten gelijk te behandelen⁷ door hen tijdens de verkiezingsperiode toegang te geven tot dezelfde informatiebron ('kiezerslijsten').

07. Ten derde bieden de kiezerslijsten en het gebruik ervan door politieke partijen en kandidaten garanties voor burgers. Voor deze gegevensbron geldt voldoende duidelijke wetgeving, waarin expliciet is vastgelegd wie recht heeft op toegang en voor welke doeleinden, welke categorieën gegevens worden verwerkt en wat de maximale bewaartermijn is. Bovendien beperken de kiesregels de verwerking van deze gegevens tot wat nodig is om de kiezers te mobiliseren, met een duidelijk verbod, vergezeld van passende sancties, op het gebruik ervan voor andere doeleinden. De verwerking voor verkiezingspropaganda is daarom voorspelbaar.

08. In de bovengenoemde wetgeving, mits deze wordt nageleefd, zijn burgers die propaganda per post ontvangen er in principe van verzekerd dat hun persoonsgegevens zijn verkregen uit een wettige en bekende bron (d.w.z. het kiezersregister).

09. Anderzijds vraagt de Autoriteit zich af of propaganda-activiteiten op basis van geavanceerde technieken voor het online opstellen van kiezersprofielen niet potentieel schadelijker zijn voor de rechten en vrijheden van burgers dan het traditionele gebruik van kiezersregisters, gezien het gebrek aan transparantie met betrekking tot de bronnen van de verwerkte gegevens. De Autoriteit verwijst naar de

⁶Er is echter een uitzondering voor de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Artikel 17 van het Kieswetboek bepaalt het volgende: «de exemplaren of afschriften van de *kiezerslijst die worden afgegeven met toepassing van §§17 en 17, mogen slechts voor verkiezingsdoeleinden worden gebruikt, inbegrepen buiten de periode die tussen de datum van afgifte van de lijst en de datum van de verkiezing valt*».

⁷Dit beginsel van gelijkheid tussen kandidaten is een fundamenteel beginsel dat wordt erkend door de Europese Commissie voor democratie door middel van het recht (Commissie van Venetië), "Code of Good Practice in Electoral Matters", Guidelines and Explanatory Report, Opinion No 190/2002, beschikbaar op [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-f.](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-f.), blz 7. De Commissie is de volgende mening toegedaan (de Autoriteit vertaalt) «Er moeten gelijke kansen worden gegarandeerd tussen partijen en kandidaten. Het impliceert de neutraliteit van overheden».

toekomstige Europese regelgeving op dit gebied⁸, die van toepassing zal zijn op politieke reclame wanneer deze in de EU wordt verspreid⁹. De Autoriteit merkt in dit verband op dat het gebruik van digitale technologieën in verkiezingscampagnes over het algemeen is gebaseerd op voorspellende instrumenten die het mogelijk maken om kiezers te bereiken met zeer gepersonaliseerde boodschappen - met name op sociale mediaplatforms - op basis van persoonlijke interesses, waarden of levensgewoonten¹⁰. Zo kondigde het Europees Parlement op 7 november 2023 aan dat het een akkoord had bereikt over toekomstige Europese regels om online verkiezingscampagnes transparanter te maken (de Autoriteit vertaalt): «volgens het akkoord mogen alleen persoonsgegevens die expliciet zijn verstrekt voor politieke onlinepropaganda en die rechtstreeks bij de betrokkene zijn verzameld, door leveranciers worden gebruikt om gebruikers te targeten. Politieke propaganda op basis van profilering aan de hand van specifieke categorieën persoonsgegevens (bijv. etnische afkomst, religie, seksuele geaardheid) is verboden.»¹¹

10. In dit verband benadrukt de Autoriteit dat zij zich in deze aanbeveling enkel uit eigen beweging uitsprekt over de verstrekking van afschriften van kiezersregisters ten behoeve van verkiezingscampagnes per gewone post, zonder in dit stadium commentaar te leveren op de toekomstige Europese regels inzake verkiezingsreclame en profilering, geregeld in toekomstige Europese wetgeving, die de beste praktijk vormt die vanaf nu in acht moet worden genomen¹². De Autoriteit spreekt zich evenmin uit over andere gegevensverzamelingspraktijken ten behoeve

⁸ **Bijgewerkte aanbeveling van 11 december 2023**: De nieuwe verordening betreffende de transparantie en gerichte politieke reclame werd in februari 2024 door het Europees Parlement en in maart 2024 door de Europese Raad aangenomen. De meeste bepalingen van deze verordening zullen 18 maanden na de inwerkingtreding ervan van toepassing worden, d.w.z. in het najaar van 2025. Zie voor meer informatie het persbericht van de Raad van de Europese Unie, "EU introduceert nieuwe regels betreffende transparantie en gerichte politieke reclame", 11 maart 2024, beschikbaar op <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/03/11/eu-introduces-new-rules-on-transparency-and-targeting-of-political-advertising/>

⁹ Artikel 2 van de Verordening van het Europees Parlement en de Raad over transparantie en gerichte politieke reclame bepaalt:

«1. Deze verordening is van toepassing op politieke reclame wanneer de politieke reclameboodschap in de Unie wordt verspreid, in het publieke domein van een of meer lidstaten wordt gebracht of gericht is op Unieburgers, ongeacht de plaats van vestiging van de aanbieder van politieke reclamediensten of de verblijfplaats of plaats van vestiging van de opdrachtgever, en ongeacht de gebruikte middelen.

2. Deze verordening heeft geen gevolgen voor de inhoud van politieke reclameboodschappen of Unie- of nationale regels die andere aspecten in verband met politieke reclame regelen dan die welke onder deze verordening vallen, met inbegrip van de regels inzake de organisatie, de financiering en het voeren van politieke campagnes, de regels inzake algemene verboden of beperkingen ten aanzien van politieke reclame gedurende bepaalde perioden, en, in voorkomend geval, de regels inzake verkiezingsperioden».

¹⁰ Zie voor meer informatie over dit onderwerp de publicatie van de Luxemburgse autoriteit voor gegevensbescherming, de Commission Nationale pour la protection des données, «Les campagnes électorales dans le respect de la protection des données personnelles», 8 februari 2023, beschikbaar op <https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/dossiers-thematiques/campagnes-electorales/lignes-directrices-les-campagnes-lectorales-dans-le-respect-de-la-protection-des-donnees-personnelles-022023.pdf>, blz. 3.

¹¹ Persbericht van het Europees parlement, «Political advertising: deal on new measures to crack down on abuse», 7 november 2023, beschikbaar op <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20230626IPR00819/political-advertising-deal-on-new-measures-to-crack-down-on-abuse>

¹² Voor meer informatie over de Verordening, zie het persbericht van het Europees parlement, «Parlement neemt nieuwe transparantieregels aan over politieke reclame», 27 februari 2024, beschikbaar op: <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20240223IPR18071/parlement-neemt-nieuwe-transparantieregels-aan-over-politieke-reclame>

van politieke acties (zoals het rechtstreeks verzamelen van gegevens voor petitie), of over het rechtskader met betrekking tot het verzenden van verkiezingspropaganda per e-mail, waarvan de Autoriteit de huidige regels in herinnering brengt als omschreven in haar nota van maart 2024 over de verwerking van gegevens bij verkiezingen¹³. In antwoord op de opmerkingen en vragen van de wetgever richt de Autoriteit zich op de risico's in verband met de verstrekking van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten in termen van privacy en rechten en vrijheden, met bijzondere aandacht voor de risico's in verband met het gebruik van deze lijsten voor gerichte reclamedoeleinden.

3. Risico's verbonden aan de afgifte van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten - in het bijzonder risico's verbonden aan het gebruik van deze lijsten voor gerichte propagandadoeleinden

11. De Autoriteit sprak zich al meermaals uit over de risico's die gepaard gaan met de afgifte van kiezerslijsten¹⁴ :

12. Ten eerste brengt het afgeven van kopieën risico's met zich mee op het gebied van verspreiding, onrechtmatig gebruik, misbruik of oneigenlijk gebruik van de persoonsgegevens die daarin zijn opgenomen, als er geen gepaste voorzorgsmaatregelen worden genomen.

13. Ten tweede vormt een dergelijke verwerking van persoonsgegevens een aanzienlijke inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen vanwege de omvang ervan en vanwege de gevoelige persoonsgegevens die eruit kunnen worden afgeleid (zie hieronder de aanbeveling om de verwerking van het gegeven "naam" waaruit gegevens in verband met etnische afkomst kunnen worden afgeleid, te beperken, en de verwijzing naar een soortgelijke aanbeveling van de Franse gegevensbeschermingsautoriteit¹⁵).

14. Ten derde, wanneer deze lijsten worden gebruikt voor doelgerichte verkiezingspropaganda op basis van specifieke parameters (bijv. leeftijd, geslacht, nationaliteit), moet rekening worden gehouden met de specifieke risico's van doelgerichte verkiezingspropaganda.

¹³ Zie hiervoor de nota van de Autoriteit «Persoonsgegevens verwerken voor verkiezingsdoeleinden: basisbeginselen om de persoonlijke levenssfeer van de burgers te eerbiedigen bij het versturen van gepersonaliseerde verkiezingspropaganda», beschikbaar op <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/juridische-nota-over-verkiezingen.pdf>, blz. 18 en volgende.

¹⁴ Zie in dit verband de volgende adviezen: advies nr. 164/2022 van 19 juli 2022; advies nr. 209/2022 van 9 september 2022; advies nr. 84/2023 van 27 april 2023.

¹⁵ Zie in die zin de overweging 73 van dit advies.

15. Met betrekking tot doelgerichtheid blijkt uit de werkzaamheden van de Raad van Europa dat (de Autoriteit vertaalt) «massale profilering van het electoraat en de verspreiding van microgerichte boodschappen onder steeds nauwere categorieën kiezers, effecten kunnen hebben zoals het ontstaan van filterbubbels of echokamers, discriminatie van bepaalde kiezers en mogelijke afschrikkende effecten op de uitoefening van de politieke participatie, meer polarisatie, een verzwakking van het rigoureuze democratische debat en een verzwakking van de integriteit van verkiezingen»¹⁶. Dit impliceert dat het beschikbaar maken van kiezerslijsten voor gerichte propaganda een impact kan hebben op de risico's voor de rechten en vrijheden van kiezers. Met betrekking tot de gevolgen voor de privacy/verwerking van persoonsgegevens is het belangrijk om buitensporige profilering van burgers, die niet in verhouding zou staan tot het verkiezingsdoel, te vermijden. De EDPB waarschuwt ook dat de uitbreiding van gegevensverwerkingstechnieken voor politieke doeleinden «ernstige risico's met zich meebrengt, niet alleen voor het recht op privacy en gegevensbescherming, maar ook voor het vertrouwen in de integriteit van het democratische proces»¹⁷.

4. Belangen afwegen

16. In het licht van deze overwegingen gaf de Autoriteit reeds te kennen¹⁸ dat moet worden onderzocht of het nog passend is een systeem te handhaven om kiezerslijsten beschikbaar te stellen voor gerichte propaganda. Gerichte verkiezingspropaganda stelt politieke spelers in staat om berichten naar burgers te sturen om hen te informeren in de hoop het resultaat van de politieke partij of haar kandidaten op de verkiezingsdag gunstig te beïnvloeden, indien nodig door hun verkiezingscampagne op bepaalde segmenten van de bevolking te richten.

17. Het is aan de wetgever om te bepalen in welke mate papieren verkiezingspropaganda al dan niet doelgericht moet zijn en of het in een democratie al dan niet essentieel is om politieke communicatie af te stemmen op een bepaalde doelgroep, rekening houdend met de risico's van het gebruik van dergelijke lijsten vanuit het oogpunt van de bescherming van persoonsgegevens. De doeleinden waarvoor de gegevens worden verwerkt, moeten worden afgewogen tegen de risico's die ermee gepaard gaan.

18. Bij het opstellen van wetgeving die de mededeling van kiezerslijsten met het oog op gerichte verkiezingspropaganda organiseert, wordt aanbevolen om in de toelichting aan de hand van feitelijk en objectief bewijs (bv. verwijzing naar relevante

¹⁶Richtlijnen voor de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de politieke campagnes van het Raadgevend Comité van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot geautomatiseerde gegevensverwerking (Verdrag 108), beschikbaar op <https://rm.coe.int/lignes-directrices-protection-des-donnees-et-campagnes-politiques/1680a5afdd>, blz. 11.

¹⁷Zie in dit verband de Verklaring 2/2019 van 13 maart 2019 van het Europees Comité voor gegevensbescherming over het gebruik van persoonsgegevens in politieke campagnes, beschikbaar op https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/statements/statement-22019-use-personal-data-course-political_fr

¹⁸ Zie in dit verband het advies 164/2022 van 19 juli 2022, overw. 37; Advies 209/2022 van 9 september 2022, overweging 20; Advies nr.84/2023 van 27 april 2023, overweging 22.

analyses) aan te tonen waarom andere, minder ingrijpende (niet-gerichte) maatregelen niet volstaan om het gewenste doel te bereiken.

19. In een artikel over de dalende opkomst wijst de Universiteit van Namen er bijvoorbeeld op dat (de Autoriteit vertaalt) «een 18-jarige die voor de eerste keer kiest (die zich zorgen maakt om de toekomst van het klimaat) niet op dezelfde manier overtuigd kan worden als een 45-jarige werkende (die zich zorgen maakt om zijn pensioen) of iemand in een bejaardentehuis (die bezorgd is over gezondheidszorg)»¹⁹.

20. Aan de andere kant bestaat, zoals hierboven aangegeven, bij uitgebreid gebruik van profilering het risico dat kiezers op basis van hun persoonlijke kenmerken de boodschappen van bepaalde politieke partijen en kandidaten niet te horen krijgen en/of dat het sociale project van de ene of de andere partij ondoorzichtig wordt. Dit is een debat dat niet direct verband houdt met de bescherming van persoonsgegevens of privacy, en het is niet de rol van de Autoriteit om dit te beoordelen.

21. Als de noodzaak voor verwerking wordt aangetoond, moet nog steeds worden vastgesteld dat er een eerlijk evenwicht is tussen de verschillende belangen die op het spel staan en de rechten en vrijheden van de betrokken personen. Als kandidaten en partijen bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van het recht op informatie willen voorkomen dat de vrijheden van de gecontacteerde personen worden aangetast, is het aan hen om dit van geval tot geval te beoordelen, afhankelijk van de gebruikte doelparameters, de verstrekkingmethoden en de toegang tot hun volledige programma. De impact op rechten en vrijheden zal mogelijk beperkt zijn als de gerichte mailings een aanvulling vormen op de algemene informatie die voor iedereen beschikbaar is over het volledige verkiezingsprogramma, en op dezelfde manier en op hetzelfde moment worden bezorgd. De Autoriteit kan natuurlijk niet de ene of de andere vorm van mededeling voorschrijven. Het is aan de verwerkingsverantwoordelijken om, met name afhankelijk van de doelgroep, te bepalen hoe hun volledige programma moet worden verspreid. In voorkomend geval moeten vergelijkende studies van de methoden die worden gebruikt om politieke programma's aan het publiek bekend te maken, worden uitgevoerd om de evenredigheid van de (al dan niet nominatieve) communicatiemethoden en de (al dan niet targetting) methoden voor de verwerking van de persoonsgegevens van de kiezers vast te stellen.

22. Bij de uitvoering van de kieswetgeving is het aan de partijen en kandidaten - de verwerkingsverantwoordelijken - om te bepalen in hoeverre doeltreffende communicatie door politieke groeperingen de toezending van doelgerichte boodschappen aan kiezers inhoudt.

23. Als de wetgever van mening is dat de verspreiding van kiezerslijsten aan politieke partijen en kandidaten noodzakelijk en evenredig is om doeltreffende

¹⁹ Newsroom de l'UNamur, « Participation électorale en déclin : les belges boudent-ils les élections », 31 octobre 2023, beschikbaar op <https://newsroom.unamur.be/fr/actualites/politique-participation-electorale-en-declin-episode-2>, geraadpleegd op 31 oktober 2023. Zie ook de studie van de ULB/VUB « Une démocratie sans électeurs ? », 13 oktober 2021, beschikbaar op https://www.itsme-id.com/files/rapport_abstention_electorale.pdf, geraadpleegd op 22 november 2023.

verkiezingspropaganda-activiteiten uit te voeren, is het essentieel om te voorzien in de invoering van garanties, zoals hieronder wordt aanbevolen. Zoals zij al eerder in haar adviezen heeft aangegeven, is de Autoriteit van mening dat het beschikbaar stellen van kiezerslijsten voor verkiezingspropaganda onevenredig zou zijn vanuit het oogpunt van de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer, indien deze garanties of beperkingen ten aanzien van de verstrekte gegevens ontbreken.²⁰

5. Aanneming van garanties

24. In haar eerdere advies²¹ geeft de Autoriteit een niet-uitputtende opsomming van een aantal voorzorgsmaatregelen die moeten worden genomen bij het verstrekken van kiezerslijsten aan politieke groeperingen en kandidaten :

Specifiek recht van bezwaar en informatie

25. Het gebruik van kiezerslijsten door verkiezingskandidaten is een wettelijk geregelde mogelijkheid - met andere woorden, de verwerking is geen wettelijke verplichting voor de verkiezingskandidaat als bedoeld in artikel 6.1.c) van de AVG.

26. De verwerking van persoonsgegevens van kiezerslijsten is echter toegestaan voor zover deze verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke²². In dit geval hebben politieke partijen en kandidaten een legitiem belang bij het communiceren van hun politieke programma aan kiezers. Echter, als politieke propaganda per post wordt verzonden op basis van dit legitieme belang, geeft de AVG de betrokkenen het recht om op elk gewenst moment bezwaar te maken als bedoeld in artikel 21.2 van de AVG ("opt-out"). Deze bepaling preciseert tevens dat dit «bezwaar (...) uiterlijk op het moment van het eerste contact met de betrokkene uitdrukkelijk onder de aandacht van de betrokkene moet worden gebracht en duidelijk gescheiden van enige andere informatie worden weergegeven».

27. Het recht om bezwaar aan te tekenen moet vergezeld gaan van passende transparantiemaatregelen²³. De Autoriteit beveelt daarom aan om in de communicatie tussen politieke actoren en kiezers expliciet informatie te verstrekken over dit recht op bezwaar, de procedures en de middelen om dit recht uit te oefenen. Daarnaast moet het uitoefenen van het recht om bezwaar te maken eenvoudig en doeltreffend zijn en moet het middel gemakkelijk toegankelijk zijn.

²⁰ Zie in dit verband advies nr 209/2022 van 9 november 2022, overw. 11; Advies nr.84/2023 van 27 april 2023, overw. 22.

²¹ Zie in dit verband advies nr 209/2022 van 9 november 2022, overweging 20.

²² Artikel 6.1.f) van de AVG bepaalt het volgende «de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke».

²³ Dit blijkt uit artikel 21.4 van de AVG.

28. In een eerder advies²⁴ benadrukte de Autoriteit het belang van de uitwerking van een "voorafgaand" recht om bezwaar te maken, dat ervoor zou zorgen dat het recht van bezwaar zo doeltreffend mogelijk zou zijn en het gemakkelijker zou maken om dit recht uit te oefenen. Het is belangrijk om kiezers in staat te stellen "aan de bron" te handelen en de mogelijkheid in te voeren voor burgers om bij het gemeentebestuur een verzoek in te dienen om hun naam te verwijderen uit kopieën van de kiezerslijst die voor verkiezingspropaganda worden verstrekt. De Autoriteit beveelt aan dat wetgever hiermee rekening houdt in toekomstige wetgeving die de verstrekking van kiezerslijsten regelt.

29. Wanneer mailings worden voorbereid op basis van gegevens die niet rechtstreeks bij de betrokkenen zijn verzameld, wijst de Autoriteit erop dat politieke partijen op grond van de uit artikel 14 van de AVG voortvloeiende informatieverplichting uiterlijk op het moment van de eerste communicatie de volgende informatie moeten verstrekken²⁵ :

- De identiteit en contactgegevens van de verwerkingsverantwoordelijke (de politieke partij of kandidaat) ;
- De herkomst van de verwerkte gegevens (de kiezerslijsten waaruit de gegevens werden verzameld);
- De doeleinden van de verwerking waarvoor de persoonsgegevens zijn bestemd en de rechtsgrondslag voor de verwerking (politieke prospectie in het kader van de verkiezingen en het gerechtvaardigd belang van de verwerkingsverantwoordelijke);
- De betrokken categorieën van persoonsgegevens;
- De bewaartermijn van de gegevens;
- Het bestaan en de nadere details van de rechten van burgers op het gebied van gegevensbescherming (hun recht op toegang tot gegevens, hun recht om gegevens te corrigeren en te wissen, hun recht om bezwaar te maken tegen de verwerking van hun gegevens en hun recht om een klacht in te dienen bij de Autoriteit).

Nadere omschrijving van «verkiezingsdoeleinden»

30. Het doel van de verwerking moet duidelijk en nauwkeurig worden omschreven, zodat betrokkenen zich een voorspelbaar beeld kunnen vormen van de manier waarop hun gegevens zullen worden verwerkt. In sommige kieswetten staat dat «afschriften van de kiezerslijst die worden afgegeven, slechts voor

²⁴ Zie Advies 209/2022 van 9 september 2022, overw. 44.

²⁵ Zie in dit verband het standpunt van de CNIL, die van mening is dat deze informatie moet worden doorgegeven aan de betrokken personen als de kiezerslijst wordt gebruikt voor het verzenden van post, beschikbaar op <https://www.cnil.fr/fr/la-liste-electorale> De CNPD wijst er ook op dat politieke partijen deze informatie uiterlijk op het moment van de eerste communicatie moeten verstrekken, in haar artikel « *Les campagnes électorales dans le respect de la protection des données personnelles* », 8 février 2023, disponible sur <https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/dossiers-thematiques/campagnes-electorales/lignes-directrices-les-campagnes-lectorales-dans-le-respect-de-la-protection-des-donnes-personnelles-022023.pdf>, blz. 13.

verkiezingsdoeleinden gebruikt mogen worden,»²⁶. Het begrip «verkiezingsdoeleinden» maakt het voor kiezers niet mogelijk om de concrete reden te begrijpen waarom kiezersregisters in het kader van verkiezingen beschikbaar mogen worden gesteld aan politieke partijen en kandidaten. Dit roept vragen op over de voorspelbaarheid van de normen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. De Autoriteit roept de wetgever daarom op te vermelden dat het doel van de afgifte van afschriften van de registers erin bestaat dat verkiezingspropaganda-activiteiten kunnen worden uitgevoerd.

Beperking van de bewaartermijn waarin de gegevens voor deze doeleinden mogen worden gebruikt in naleving van het beginsel van opslagbeperking

31. In het kader van de verkiezingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers mogen afschriften van het kiezersregister worden gebruikt buiten de verkiezingsperiode voor verkiezingsdoeleinden. Zoals uiteengezet in haar vorige advies over de federale kieswet²⁷, lijkt het, tenzij het tegendeel kan worden aangetoond, niet relevant of passend dat dit register kan worden gebruikt buiten de periode tussen de datum van afgifte van het register en de datum van de verkiezing. Net als andere geldende wetgeving²⁸ moet de federale kieswet de verplichting opleggen om kopieën die vóór de verkiezingsdatum zijn ontvangen, te vernietigen.

Beveiliging

32. Verwerkingsverantwoordelijken moeten de veiligheid en vertrouwelijkheid garanderen van de informatie die zij bewaren, d.w.z. ervoor zorgen dat passende technische en organisatorische maatregelen worden geïmplementeerd. Deze technieken omvatten bijvoorbeeld het beveiligen van de lijsten die gebruikt worden voor verkiezingspropaganda en het opslaan ervan op dragers die voldoende beschermd zijn tegen inbraakpogingen. Waar mogelijk moet tweefactorauthenticatie worden gebruikt en wachtwoorden moeten complex zijn. De verwerkingsverantwoordelijken moeten nog steeds duidelijk vaststellen wie toegang heeft tot de gegevens.

33. De geldende wetgeving moet ook voorzien in het loggen van communicatie en het nemen van fingerprinting-maatregelen voor elektronisch verstrekte bestanden. Fingerprinting is een identificatietechnologie gebaseerd op het invoegen van een

²⁶ Zie in dit verband artikel 13 van de Ordonnantie houdende het Nieuw Brussels kiestwetboek en artikel 17 van het Kieswetboek.

²⁷ Zie in dat verband het advies nr. 209/2022 van 9 september 2022, overw. 35.

²⁸ Artikel 13, §3 van de ordonnantie houdende het Nieuw Brussels wetboek bepaalt het volgende «Personen die over een kiezerslijst beschikken, mogen deze alleen voor verkiezingsdoeleinden gebruiken, en dan nog alleen gedurende de periode tussen de datum waarop de lijst beschikbaar is gesteld en de datum van de verkiezing» «Eenieder die in het bezit is van een afschrift van de kiezerslijst, moet dit afschrift vernietigen uiterlijk op de dag na de verkiezingsdag waarvoor de originele kiezerslijst was opgesteld».

De artikelen L4122-7, §4 en L4122-8, §4 van het wetboek voor plaatselijke democratie en decentralisatie bepalen dat «De krachtens dit artikel afgegeven afschriften mogen niet worden gebruikt [...], en alleen gedurende de periode tussen de datum van afgifte van het register en de datum van de verkiezing, op straffe van de sancties bedoeld in artikel L45162-4»

Artikel 16 § 4 van het Decreet houdende organisatie van lokale en provinciale verkiezingen bepaalt «De kiezerslijst wordt bewaard tot de verkiezing geldig verklaard is [...]»

digitaal watermerk, afhankelijk van de naam van de ontvanger in een afbeelding, bestand of video, om hun herkomst of oorsprong te traceren en om de bron van eventuele kopieën te kunnen opsporen. Op deze manier kan gebruik dat niet in overeenstemming is met het wettelijke kader gemakkelijk worden opgespoord en bestraft.

34. Om ervoor te zorgen dat het verbod voor kandidaten om ontvangen afschriften door te geven aan derden doeltreffend is, herhaalt de Autoriteit bovendien dat zij er de voorkeur aan geeft dat gegevens elektronisch worden uitgewisseld via een beveiligd platform en niet op papier.²⁹

Wissen van bepaalde gegevens bij gebrek aan een naar behoren gemotiveerde rechtvaardiging

35. Alle gegevens waarvan de verwerking in het kader van de kiezerslijsten niet naar behoren gerechtvaardigd zou zijn voor verkiezingspropaganda, moeten van de kiezerslijsten worden verwijderd, zoals hieronder wordt uitgelegd (zie punt VI.).

6. Aan politieke partijen en kandidaten verstrekte persoonsgegevens

36. De Autoriteit merkt op dat de verschillende kieswetten verschillen wat betreft de persoonsgegevens in de kiezerslijsten die aan politieke partijen en kandidaten worden verstrekt.

37. Bijvoorbeeld, volgens het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie met betrekking tot de gemeentelijke en provinciale verkiezingen (Waals Gewest) maakt het gegeven "geslacht" deel uit van de afschriften van de kiezerslijsten die aan de politieke partijen en kandidaten worden overhandigd. Omgekeerd wordt dit gegeven niet opgenomen in deze lijsten volgens de federale kieswet, het nieuw Brussels gemeentelijke kieswetboek en het Gemeentelijke en Provinciaal Kiestwetdecreet (Vlaams Gewest).³⁰

38. De Autoriteit wil hieronder verduidelijken in welke gevallen er een objectieve reden in de wetgeving inzake gegevensbescherming is om gegevens uit kiezerslijsten te beperken. De Autoriteit wil er ook op wijzen dat er geen wettelijke bepaling in strikte zin bestaat die verhindert dat ontvangers van verkiezingspost worden geselecteerd op basis van criteria zoals bijvoorbeeld leeftijd of adres. Aangezien de Autoriteit niet beschikt over sluitende studies over de geschiktheid of ongeschiktheid van doelgerichte verkiezingspropaganda, moet een beoordeling worden gemaakt voor elk gegeven dat men van plan is te verwerken voor doelgerichte doeleinden.

²⁹ Zie in dit verband het advies 164/2022 van 19 juli 2022, overw. 43; Advies 209/2022 van 9 september 2022, overweging

³⁰ **Bijgewerkte aanbeveling van 11 december 2023:** De verwijdering van de gegevens "geslacht" van de kiezerslijsten voor de Vlaamse lokale verkiezingen is een recente wetswijziging. Zie hiervoor artikel 4 van het decreet van 27 oktober 2023 tot wijziging van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, B.S., 5 december 2023.

39. De Autoriteit vermeldt hieronder een aantal gegevens die in twee verschillende groepen kunnen worden onderverdeeld. In de eerste plaats gegevens met betrekking tot de geboortedatum en het geslacht, waarvan de verwerking voor verkiezingspropaganda op het eerste gezicht beperkte risico's met zich meebrengt op het gebied van de persoonsgegevensbescherming. Ten tweede, gegevens met betrekking tot nationaliteit en naam, die waarschijnlijk zullen leiden tot verwerking die leidt tot etnische profilering en waarvoor rekening moet worden gehouden met artikel 9 van de AVG.

Gegeven «geboortedatum»

40. Wat betreft de "geboortedatum"-gegevens, deze bieden politieke partijen en kandidaten de mogelijkheid om hun correspondentie te beperken tot een deel van de kiezers op basis van hun leeftijdscategorie. Door kiezers te selecteren op basis van hun leeftijd kunnen de partijen specifieke communicatie opzetten. In het licht van het beginsel van minimale gegevensverwerking moeten de gegevens die de "geboortedatum" aangeven, worden beperkt tot het gegeven "geboortjaar".

Gegeven «geslacht»

41. De informatie over het "geslacht" is niet opgenomen in de kopieën van de kiezerslijsten die aan de politieke partijen en kandidaten worden bezorgd overeenkomstig de federale kieswet en het nieuw Brussels gemeentelijk kieswetboek en het decreet betreffende de organisatie van gemeentelijke en provinciale verkiezingen (Vlaams Gewest). Deze wetboeken zijn dus meer in overeenstemming met het beginsel van minimale gegevensverwerking, in tegenstelling tot het wetboek voor plaatselijke democratie en decentralisatie (Waals Gewest). De Autoriteit merkt op dat dit gegeven is weggelaten uit de kiezerslijsten. Het lijkt erop dat het debat over het gebruik van gendergerelateerde gegevens deel uitmaakt van een maatschappelijke context waarin genderverschillen worden gladgestreken, meer dan een debat over gegevensbescherming.

Gegeven «nationaliteit»

42. Het gegeven "nationaliteit" wordt vermeld op de kopieën van de kiezerslijsten die aan de partijen en kandidaten worden overhandigd overeenkomstig het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (Waals Gewest) en het Decreet houdende de organisatie van lokale en gemeentelijke verkiezingen van 8 juli 2011 (Vlaams Gewest). De vraag rijst of de verwerking van deze gegevens de raciale of etnische afkomst van de betrokkenen onthult en daarom binnen de werkingssfeer van artikel 9 van de AVG valt en of een dergelijke gegevensverwerking inderdaad verboden is, tenzij de verwerkingsverantwoordelijke de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkenen heeft verkregen.

43. De nationaliteit is een objectief en administratief gegeven dat getuigt van een rechtsbetrekking tussen een staat en een persoon. In bepaalde omstandigheden kan

nationaliteit echter worden gezien als een bestanddeel van etnische afkomst³¹. De interpretaties van het EHRM van de begrippen ras en etnische afstamming laten zien dat taal, religie, nationaliteit en cultuur onlosmakelijk verbonden kunnen zijn met ras. Het EHRM verwoordde dit als volgt :

*«Wanneer etnische afkomst en ras verwante begrippen zijn. Terwijl het begrip ras zijn oorsprong vindt in het idee van een biologische classificatie van mensen in ondersoorten op basis van morfologische kenmerken, zoals huidskleur of gelaatstrekken, is etniciteit gebaseerd op het idee dat maatschappelijke groepen worden gekenmerkt door, onder andere, een gemeenschappelijke nationaliteit, godsdienstige overtuiging, taal, culturele en traditionele achtergrond en leefomgeving»*³² (onderstreept door de Autoriteit).

44. Het Hof van Justitie van de Europese Unie interpreteert het begrip etnische afstamming ook als «het idee dat maatschappelijke groepen worden gekenmerkt door, onder andere, een gemeenschappelijke nationaliteit, godsdienstige overtuiging, taal, culturele en traditionele achtergrond en leefomgeving»³³ (onderstreept door de Autoriteit).

45. In het licht van het bovenstaande kan worden gesteld dat in bepaalde contexten gegevens met betrekking tot de nationaliteit direct of indirect het ras of de etnische afkomst van de betrokkene kunnen onthullen.

46. Of nationaliteitsgegevens al dan niet mogen worden verwerkt voor verkiezingspropaganda hangt af van de concrete gegevensverwerking, tenzij de verwerking ervan door de aard ervan verboden is. Als de verwerking resulteert in etnische profilering, zijn de regels van artikel 9 van de AVG van toepassing. Dergelijke verwerking is verboden omdat ze niet in verhouding staat tot de risico's voor de betrokken bevolkingsgroepen en bovendien omdat er geen wettelijke bepaling is voor de verwerking van gegevens ten behoeve van etnische profilering en het niet haalbaar is om de toestemming van alle betrokken kiezers te verkrijgen. De Autoriteit is daarom van mening dat deze informatie moet worden weggelaten uit de afschriften van de kiezerslijsten die zijn opgesteld in overeenstemming met het Wetboek van plaatselijke democratie en decentralisatie (Waals Gewest) en het Decreet houdende de organisatie van lokale en gemeentelijke verkiezingen van 8 juli 2011 (Vlaams Gewest), in lijn met de andere geldende wetgeving³⁴.

³¹ De Autoriteit heeft al gewezen op het verband dat kan worden gelegd tussen nationaliteit en de bekendmaking van de etnische afstamming of het ras van een betrokkene. Zie in dit verband advies 209/2022 van 9 september 2022, overw. 38 tot 46.

³² Europees Hof RVM, arrest *Sejdic et Finci vs. Bosnie-Herzégovine*, 22 december 2009, para. 43. Zie ook EHRM, arres *Timichev c. Russie*, n°55762/00 en 55974/00, 13 december 2005, para. 55.

³³ EHJ, C83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD vs. Komisia za zashtita ot diskriminatsia* [GC], 16 juli 2015, para. 46.

³⁴ Het gegeven nationaliteit wordt niet genoemd in andere bestaande wetgeving. Zie in dit verband artikel 11 van de Ordonnantie houdende het Nieuw Brussels gemeentelijk kieswetboek dat erin voorziet dat de kiezerslijst het volgende vermeldt « *de naam, de voornamen, de geboortedatum, het identificatienummer zoals bedoeld in artikel 2, § 3, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen* » (dit laatste gegeven wordt niet doorgegeven aan de politieke partijen en kandidaten. Artikel 10 van het Kieswetboek bepaalt dat de kiezerslijst het volgende vermeldt « *naam, de voornamen, de geboortedatum, de hoofdverblijfplaats en het*

47. Concluderend is de Autoriteit, op basis van bovenstaande bevindingen en in de context van de verwerking van deze gegevens voor verkiezingspropaganda, van mening dat er redenen zijn om aan te nemen dat gegevens met betrekking tot de nationaliteit van kiezers een verwerking van persoonsgegevens vormt waaruit de raciale en/of etnische afkomst van de betrokkenen kan blijken, zoals bedoeld in artikel 9 van de AVG, en dat deze gegevens uit het kiezersregister moeten worden verwijderd.

48. Als de wetgever echter besluit om het advies van de Autoriteit niet te volgen en door te gaan met het doorgeven van deze gegevens, is het beter om alleen aan te geven of de kiezer al dan niet de Belgische nationaliteit heeft, en de verwerkte gegevens dus te beperken tot de parameter Belgisch/niet-Belgisch.

Gegeven «naam»

49. Met betrekking tot het gegeven "naam" is de Autoriteit het eens met het standpunt van de CNIL, die van mening is (de Autoriteit vertaalt) «dat er geen wettelijke bepaling is die de selectie van kiezers op basis van bepaalde criteria verbiedt. Een selectie op naamsconsonantie die de werkelijke of vermeende raciale, etnische of religieuze afkomst van de betrokken personen kan onthullen, is echter verboden gezien de discriminatierisico's die zij met zich meebrengt»³⁵. In navolging van de CNIL beveelt de Autoriteit aan om een dergelijke selectie niet uit te voeren. Elke selectie die wordt uitgevoerd op basis van de naam kan immers raciale of etnische oorsprong of religieuze banden onthullen. Als de verwerking resulteert in etnische profilering, zijn de regels van artikel 9 van de AVG van toepassing. Dergelijke verwerking is verboden omdat ze niet in verhouding staat tot de risico's voor de betrokken bevolkingsgroepen en bovendien omdat er geen wettelijke bepaling is voor de verwerking van gegevens ten behoeve van etnische profilering en het niet haalbaar is om de toestemming van alle betrokken kiezers te verkrijgen. Dezelfde redenering geldt voor het gegeven "nationaliteit", dat de Autoriteit aanbeveelt te schrappen van de lijsten ten gunste van het gegeven "Belgisch/niet-Belgisch" (zie overweging 48 van dit advies). Voor zover de afgifte van kopieën van kiezerslijsten is toegestaan, is de Autoriteit zich er echter van bewust dat het verwijderen van de naam van deze lijsten operationele problemen zou opleveren.

50. De Autoriteit verwijst naar de plicht van verwerkingsverantwoordelijken om geen buitensporige hoeveelheden gegevens te verwerken.

51. Concluderend is de Autoriteit van mening dat, **bij gebrek aan details hierover in de wetgeving die de verstrekking van kiezerslijsten voor gerichte verkiezingspropaganda per post organiseert, het aan de verwerkingsverantwoordelijken van deze lijsten is om ervoor te zorgen dat de nodige waarborgen worden toegepast. Het is aan hen om in dit opzicht hun uiterste best te doen**

identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen» (dit laatste gegeven wordt niet doorgegeven aan de politieke partijen en kandidaten).

³⁵Zie in dit verband het artikel van de CNIL over kiezerslijsten, 27 november 2019, beschikbaar op <https://www.cnil.fr/fr/la-liste-electorale>

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