Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Geschillenkamer

Beslissing ten gronde 85/2021 van 29 juni 2021

Dossiernummer : DOS-2018-05419

Betreft: Beslissing tot seponering omdat verweerder niet als verwerkingsverantwoordelijke kon worden gekwalificeerd - eerbiediging van het finaliteitsbeginse bij het verzenden van verkiezingspropaganda

De Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, bestaande uit de heer Hielke Hijmans, voorzitter, en de heren Romain Robert en Dirk Van Der Kelen, leden die in deze samenstelling de zaak behandelen;

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* (algemene verordening gegevensbescherming);-

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit,* hierna WOG;

Gelet op het reglement van interne orde, zoals goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 20 december 2018 en gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* op 15 januari 2019;

Gelet op de stukken van het dossier;

Heeft de volgende beslissing genomen inzake:

De klager: Mevrouw X (hierna "de klager");

De verweerder: De heer Y2 , (hierna “de verweerder”)

I. Feiten en procedure

1. Op 2 oktober 2018 dient de klager een klacht in bij de GBA.
2. De klacht werd ontvankelijk verklaard op 26 oktober 2018.
3. Op 21 november 2018 vraagt de Geschillenkamer aan de Inspectie de zaak te onderzoeken.
4. Op 25 maart 2020 heeft de Inspecteur-generaal zijn onderzoeksverslag aan de Geschillenkamer toegezonden.
5. Met haar brief van 3 juli 2020 stelt de Geschillenkamer de partijen in kennis van haar beslissing om het dossier op grond van artikel 98 WOG te beschouwen als klaar voor behandeling ten gronde en deelt ze een tijdschema mee voor de uitwisseling van de conclusies. De Geschillenkamer merkt in dit verband op dat geen van de partijen heeft geconcludeerd.
6. De klacht betreft de verzending door verweerder van verkiezingsbrieven aan senioren in de gemeente Z, waaronder de klager, in het kader van de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2018.
7. Meer precies ontving de klager een verkiezingsbrief met als titel "Lijst van de Burgemeester" die met name door de verweerder was ondertekend. Deze brief was mede ondertekend door een tweede persoon, de heer V, tegen wie klager eveneens een klacht had ingediend. Aangezien deze persoon in de loop van de procedure is overleden, heeft de Geschillenkamer de zaak tegen hem op 3 juli 2020 gesloten op basis van het verslag van de Inspectie en het overlijdensbericht.
8. Volgens het klachtenformulier vermoedt de klager dat de verweerder het gemeentelijke seniorenbestand heeft gebruikt om hem de betwiste post toe te sturen, waardoor dit bestand aan zijn doel is onttrokken en hij zijn hoedanigheid van schepen- speciaal voor senioren - heeft gebruikt in strijd met de regels van de AVG en meer in het bijzonder met het doelbeginsel.
9. De brief is inderdaad in deze bewoordingen specifiek gericht aan de senioren van de gemeente (de Autoriteit vertaalt):

   "Beste Senioren,

   De laatste jaren kregen de activiteiten voor senioren veel aandacht en belangstelling.

   Het is de moeite waard kort de verschillende initiatieven, concrete acties en uiteenlopende activiteiten in herinnering te brengen.

   1. *Excursies in België en reizen naar het buitenland*
   2. *[.....]*
   3. *[.....]*

   [....]

Al deze acties zijn het resultaat van teamwerk onder leiding van de burgemeester [...], van de heer V, (...) en van Y, [...].

Om ons werk verder te kunnen zetten, nodigen wij u uit om te stemmen op deze 3 en andere kandidaten van de lijst van burgemeester.

De heer Y *(lees de verweerder)*

[...]

(handtekening en foto) *(handtekening en foto)*

10. Klager baseerde zich op het feit dat het etiket op de enveloppe die voor de verzending van de brief werd gebruikt, in alle opzichten identiek was aan het etiket op de brieven die hij als bejaarde burger van de gemeente ontving.

11. Dit komt door een syntactische fout in de achternaam, zoals ook het geval is op het etiket van de brieven die zij ontvangt wanneer de gemeente zich in het bijzonder tot bejaarden richt.

12. Zij wijst er ook op dat de betwiste brief ook is gericht aan haar echtgenoot (geschreven als de heer en mevrouw [verkeerde naam X]), die sinds 2015 is overleden en tijdens zijn leven in het seniorenbestand was opgenomen. In dit verband wijst zij erop dat op de kiezerslijst waarover de kandidaten voor de verkiezingen beschikken, de kiezers individueel worden vermeld en dat, gelet op het overlijden van haar echtgenoot sinds 2015, hij daarin niet kan vermeld staan.

II. Het onderzoeksverslag van de Inspectiedienst van 25 maart 2020

13. Tijdens het onderzoek,waarin hij contact opnam met de gemeente Z, waaronder de functionaris voor gegevensbescherming (DPO), alsook met de klager, kwam de Inspecteur-generaal tot de volgende bevinding met betrekking tot de verweerder :

" Uit de verklaringen van de heer Y [lees verweerder] en uit de overige stukken van het dossier kan de inspectiedienst alleen opmaken dat hij de standaardbrief die het voorwerp van de betwiste mailing uitmaakte, heeft ondertekend. De inspectie ziet echter geen aanwijzingen dat de heer Y [lees verweerder] de wijze van verwerking heeft bepaald, die bestond in het gebruik van gegevens uit de lijst van senioren van de gemeente Z. De Inspectiedienst kan dus niet aantonen dat de heer Y gegevens heeft verwerkt in strijd met de geldende regels voor verkiezingspropaganda».

14. In het kader van zijn inspectie heeft de Inspecteur-generaal contact opgenomen met de gemeente Z in haar hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijke van het gemeentelijke seniorenbestand. Bij monde van haar burgemeester heeft de gemeente de maatregelen opgesomd die zij naar aanleiding van de betwiste feiten heeft genomen :

- Tegen de heer V is door het gemeentelijk College een interne tuchtprocedure ingeleid. Deze laatste, [...], werd met een waarschuwing gestraft omdat hij het genoemde bestand als kandidaat bij de verkiezingen had gebruikt ;

- Sinds begin 2019 maakt het gemeentebestuur gebruik van de diensten van een functionaris voor gegevensbescherming (DPO) die de verschillende administratieve eenheden regelmatig herinnert aan de verplichtingen waaraan de gemeente is gebonden en aan de wijze waarop de gegevensverwerking moet plaatsvinden om te voldoen aan de AVG.

III. IN RECHTE

III.1. Wat betreft het oneigenlijk gebruik van het doeleinde door de verweerder (artikel 5.1.b) juncto artikel 5.2. van de AVG)

15. In verschillende beslissingen[1] heeft de Geschillenkamer er reeds aan herinnerd dat in het kader van de verzending van verkiezingspropaganda het finaliteitsbeginsel moet worden geëerbiedigd.

16. Het finaliteitsbeginsel is een cruciaal beginsel van de gegevensbescherming. Al verankerd sinds 1981 in artikel 5 b) van het Verdrag van de Raad van Europa *tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens* (ETS 108), wordt het vermeld in artikel 6.1.b) van de Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van *24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die* gegevens, alsook in artikel 4.1, §4.1, 2° van de wet van 8 *december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.* Toen het recht op gegevensbescherming in 2000 als grondrecht werd vastgelegd in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, werd het finaliteitsbeginsel als kernelement van dit recht vastgelegd. Dit beginsel is logischerwijs opgenomen in artikel 5.1. b), van de AVG onder de titel Beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens (Hoofdstuk II).

17. Zo bepaalt artikel 5.1.b) van de *AVG: "1. Persoonsgegevens moeten: (...) b) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt*; de verdere verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch *onderzoek of statistische doeleinden wordt overeenkomstig artikel 89, lid 1, niet als onverenigbaar met de* oorspronkelijke doeleinden beschouwd (doelbinding).

[1] Zie bijvoorbeeld beslissing 10/2019 van de Geschillenkamer.

18. Met andere woorden, krachtens dit principe moeten de gegevens ingezameld worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtaardigde doeleinden en mogen ze niet verder worden verwerkt op een manier die onverenigbaar is met die doeleiden. De verdere verwerking van persoonsgegevens voor andere doeleinden dan die waarvoor de gegevens aanvankelijk zijn verzameld, is echter enkel toegestaan indien die verdere verwerking verenigbaar is met de doeleinden waarvoor de gegevens wereden verzameld, zulks rekening houdend met het verband tussen de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verzameld en de doeleinden van de voorgenomen verdere verwerking, het kader waarin de gegevens zijn verzameld, de mogelijke gevolgen van de voorgenomen verdere verwerking voor de betrokkene en het bestaan van passende waarborgen. Een verenigbaar doeleinde is bijvoorbeeld een doeleinde dat de betrokkene kan voorzien of dat op grond van een wetsbepaling als verenigbaar kan worden beschouwd (zie artikel 6.4 van de AVG).

19. De GBA vermeldt in haar nota "Verkiezingen", (begin 2000 gepubliceerd op haar website en laatst bijgewerkt na de inwerkingtreding van de AVG : *« In die optiek is het dus niet toegelaten om persoonsgegevens die zich in voornoemde bestanden bevinden te hergebruiken voor verkiezingspropaganda. In die gevallen is de verwerking van persoonsgegevens strijdig met de oorspronkelijke finaliteit, wat strafbaar is onder artikel 83 (5) van de AVG»* .

20. Verder stelt de nota:

    "Bij wijze van voorbeeld mogen persoonsgegevens van burgers die bekomen werden in de uitoefening van een schepenambt niet opnieuw gebruikt worden voor de organisatie van een kiescampagne. Het gaat dan om oneigenlijk gebruik van informatie die men rechtmatig verkregen heeft bij het uitoefenen van een schepenambt. Dergelijk gebruik van persoonsgegevens is niet alleen ongeoorloofd vanwege het principe van doelbinding maar verstoort bovendien de gelijkheid tussen de politieke partijen en de gelijkheid tussen de kandidaten. De wetgeving beoogt alle kandidaten op een gelijke voet te behandelen door hen toegang te geven tot dezelfde gegevens, namelijk die van de kiezerslijsten".

21. Tot slot herhaalt de Geschillenkamer dat zoals uitgelegd in punt 19 hierboven, elk verder onverenigbaar gebruik verboden is behoudens de twee uitzonderingen als bedoeld in artikel 6.4 van de AVG. Wanneer de betrokkene echter zijn toestemming heeft gegeven voor een verdere verwerking voor een ander doeleinde (1) of wanneer de verwerking gebaseerd is op een wettelijke bepaling die in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt voor met name het waarborgen van belangrijke doelstellingen van algemeen belang (2), heeft de verwerkingsverantwoordelijke wel de mogelijkheid de persoonsgegevens verder te verwerken voor andere doeleinden, ongeacht of dat verenigbaar is met de oorspronkelijke doeleinden.

22. Dit finaliteitsbeginsel - en de concrete gevolgen die daaruit in de verkiezingscontext voortvloeien, zoals hierboven uiteengezet - is bindend voor de verwerkingsverantwoordelijke. Artikel 5.2 van de

AVG stelt immers duidelijk dat de "*verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk (is) voor de naleving van lid 1 en dit moet kunnen aantonen („verantwoordingsplicht").*" ».

23. Het is dus de verwerkingsverantwoordelijke die het finaliteitsbeginsel, zoals bevestigd in artikel 5.1.b) van de AVG, moet naleven. De verwerkingsverantwoordelijke wordt gedefinieerd als *"de natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt* " (artikel 4.7 van de AVG).

24. De Inspecteur-generaal concludeert in zijn onderzoeksverslag, waaarvan sprake in punt 13, dat hij geen aanwijzingen heeft om te concluderen dat verweerder de middelen voor de verwerking heeft bepaald die bestaan in het gebruik van de gegevens van de lijst van senioren van de gemeente Z, en om derhalve te concluderen dat verweerder een verwerkingsverantwoordelijke is.

25. De Geschillenkamer beschikt over geen enkel element om deze bevinding tegen te spreken.

26. In het licht van het voorgaande en op grond van alle elementen van het dossier waarvan zij kennis heeft, en van de bevoegdheden die haar zijn toegekend door de wetgever krachtens artikel 100.1 van de WOG, beslist de Geschillenkamer bijgevolg om op grond van de hierboven uiteengezette reden, de klacht te seponeren, overeenkomstig artikel 100.1,1° WOG.

27. De Geschillenkamer moet bij een seponering haar beslissing stapsgewijs motiveren en:

    - een technisch sepot uitspreken indien het dossier geen of onvoldoende elementen bevat die tot een sanctie kunnen leiden of onvoldoende elementen bevat die tot een sanctie kunnen leiden;

    - of een beleidssepot uitspreken indien, ondanks de aanwezigheid van elementen die tot een sanctie kunnen leiden, verder onderzoek van het dossier haar niet opportuun lijkt in het licht van haar prioriteiten.

28. Indien er meerdere gronden zijn voor het sepot (respectievelijk technisch of beleidssepot) dienen de sepotgronden in volgorde van belangrijkheid te worden behandeld.

29. In de onderhavige zaak heeft de Geschillenkamer daarom beslist de zaak zonder verder gevolg af te sluiten, aangezien de door klager betrokken verweerder niet verantwoordelijk kon worden gehouden voor een mogelijke schending van artikel 5.1.b) (doelbeginsel), gelezen in samenhang met artikel 5.2 van de AVG, aangezien hij niet kon worden gekwalificeerd als een verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4.7 van de AVG.[2]

---

[2] Zie in dit varband de criteria voor technische seponering in de nota "Sepotbeleid van de Geschillenkamer, gepubliceerd op 18 juni 2021 (beschikbaar op : https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/sepotbeleid-van-de-geschillenkamer.pdf)

30. Onverminderd het voorgaande stelt de Geschillenkamer vast dat de gemeente Z, als verwerkingsvrantwoordelijke van het gemeentelijk bestand, een aantal maatregelen heeft genomen die zowel tot doel hadden de feiten ten aanzien van V te bestraffen als herhaling te voorkomen. Het is inderdaad belangrijk dat een gemeente, via haar burgemeester, met de hulp van haar functionaris voor gegevensbescherming, het personeel bewust maakt van de fundamentele beginselen van gegevensbescherming, waaronder het doelbeginsel. Hij is ook verantwoordelijk voor het waarborgen van de veiligheid van de gemeentelijke bestanden, om te voorkomen dat deze ten onrechte worden geraadpleegd en dat er misbruik van wordt gemaakt, met name tijdens verkiezingen, en dit, naast andere maatregelen, via een passend toegangsbeleid. In dit verband herinnert de Geschillenkamer eraan dat een verkiezingskandidaat niet gerechtigd is een gemeentelijk bestand te gebruiken voor verkiezingspropaganda. In dit verband wordt een afschrift van dit besluit in geanonimiseerde vorm ter informatie aan de gemeente Z toegezonden.

IV. Publicatie van de beslissing

31. Gezien het belang van transparantie met betrekking tot het besluitvormingsproces en de beslissingen van de Geschillenkamer, zal dit besluit worden gepubliceerd op de website van de GBA, waarbij de directe identificatiegegevens van de genoemde partijen en personen, al dan niet natuurlijke of rechtspersonen, zullen worden verwijderd.

OM DEZE REDENEN,

beslist de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, na beraadslaging,

- de klacht te seponeren in toepassing van artikel 100.1, 1° van de wet van 3 december 2017 tot *oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit (WOG)* aangezien de Geschillenkamer, na onderzoek van de klacht en de daarin vermelde feiten, concludeert dat de klacht geen elementen bevat die kunnen leiden tot de vaststelling van een schending van de AVG door de verweerder.

Tegen deze beslissing kan op grond van art. 108, §1 WOG, beroep worden aangetekend binnen een termijn van dertig dagen, vanaf de betekening van de kennisgeving, bij het Marktenhof, met de Gegevensbeschermingsautoriteit als verweerder.

(get). Hielke Hijmans

Voorzitter van de Geschillenkamer