

Nader rapport (reactie op het advies) van 18 november 2014

De Afdeling merkt op dat de nota van wijziging ertoe strekt om de bestuurlijke boete voor een groot aantal bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens in te voeren en voor enkele bepalingen in bijzondere wetten die strekken tot bescherming van persoonsgegevens. De constatering met betrekking tot bijzondere wetten, deel ik niet. De wijzigingen van de bijzondere wetten die in deze nota van wijziging zijn opgenomen strekken niet tot invoering van een bestuurlijke boete, maar tot verhoging van het bestaande wettelijk boetemaximum (Wet politiegegevens en Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens).

1. Achtergrond

Het verheugt mij dat de Afdeling begrip heeft voor het streven de naleving van de Wbp te versterken, in reactie op de tweede evaluatie van de Wbp waarin een breed nalevingstekort naar voren komt. De invoering van de bestuurlijke boete sluit aan bij mogelijke toekomstige Europese ontwikkelingen (ontwerp-Algemene verordening gegevensbescherming). De Afdeling plaatst echter kanttekeningen bij het gekozen middel om het doel te bereiken.

2. Keuze voor punitieve bestuursrechtelijke handhaving

a. *Bestuursrecht of strafrecht*

Aan de opmerkingen van de Afdeling inzake de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing is gevolg gegeven, met aanvulling van paragraaf 5.4 van de toelichting. Gelet op het primaat van de bestuursrechtelijke handhaving van de wettelijke voorschriften inzake verwerking van persoonsgegevens, met een centrale verantwoordelijkheid voor het Cbp, kies ik niet voor de (bestuurlijke) strafbeschikking. De (bestuurlijke) strafbeschikking heeft geen meerwaarde naast de bestuurlijke boete en zou het systeem onnodig compliceren.

b. *Samenloop met de ontwerp-Algemene verordening*

De Afdeling wijst terecht op de samenloop met de ontwerp-verordening. Anders dan de huidige privacyrichtlijn gaat deze naar verwachting de handhaving strikter regelen: de ontwerp-verordening voorziet in hoge, door de nationale toezichhoudende autoriteiten op te leggen bestuurlijke boetes voor overtreding van een groot aantal materiële bepalingen. Met de nota van wijziging wordt beoogd toe te groeien naar het systeem van de verordening. Het is naar mijn mening, en ook naar de mening van de Tweede Kamer (o.a. motie Recourt c.s. Kamerstukken II 2011/12, 32761, nr. 35), niet wenselijk om de verordening af te wachten. Naar huidig inzicht is de verwachting dat de verordening in 2015 tot stand zal komen en in 2017 van toepassing wordt.

Daarbij komt dat het instrument van de bestuurlijke boete niet geheel nieuw is voor het Cbp. Het Cbp heeft nu een beperkte bevoegdheid om overtreding van administratieve verplichtingen bestuurlijk te beboeten. Met de nota van wijziging wordt het voor het Cbp

mogelijk om ook overtreding van de meer materiële normen met een bestuurlijke boete te bestraffen.

c. Conclusie

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de keuze voor handhaving door bestuurlijke boetes in het licht van hetgeen hiervoor onder a. en b. is opgemerkt nader bezien. Daarbij komt de regering niet tot een andere keuze. Wel is de toelichting aangevuld met nadere overwegingen.

3. Concentratie van taken bij het Cbp

In paragraaf 5.4 van de toelichting van de nota van wijziging is uiteengezet dat de regering de analyse van de Afdeling inzake de concentratie van taken van het Cbp deelt, en dat zij om die reden ervoor heeft gekozen om

de betrokkenheid van de voor de wetgeving op dit terrein verantwoordelijke bewindspersonen bij de nadere normstelling door de toezichthouder, in de wet te waarborgen. Ik meen dat ministeriële goedkeuring van de door het Cbp op te stellen richtsnoeren - waarin het uitleg geeft aan de materiële (of: open) normen van de Wbp waarvan overtreding in de toekomst met een bestuurlijke boete kan worden bestraft - het meest geschikte middel hiervoor is. Als toetsingsmaatstaf is gekozen voor strijd met het recht of het algemeen belang (zie artikel I, onderdeel Da, het nieuw voorgestelde artikel 67 Wbp).

Ik voel niet voor het opnemen van een (aanvullende) delegatiebepaling om de materiële normen van de Wbp bij algemene maatregel van bestuur nader in te vullen. Artikel 26 van de Wbp bevat reeds een bevoegdheid om voor een bepaalde sector bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen inzake de in de artikelen 6 tot en met 11 en 13 geregelde onderwerpen. Deze delegatiegrondslag is tot op heden nog nooit benut. Wel kan worden vermeld dat in de sector van de gezondheidszorg, wordt gewerkt aan een Besluit elektronische gegevensverwerking door zorgaanbieders. Over het desbetreffende besluit is een advies van de Afdeling advisering uitgebracht.

4. Lex certa-beginsel

Het advies van de Afdeling om in de wet te bepalen dat het Cbp bij een vermoeden van overtreding niet onmiddellijk een bestuurlijke boete kan opleggen maar eerste een bindende aanwijzing moet geven, is gevolgd. In paragraaf 6.2 van de toelichting is beschreven dat het in verband met het algemeen-abstracte karakter van het merendeel van de normen van de Wbp en het lex certa-beginsel wenselijk wordt geacht om de toezichthouder te verplichten om voordat hij een bestuurlijke boete oplegt in verband met het overtreden van een materiële norm, een bindende aanwijzing te geven. De verplichting lijdt alleen dan uitzondering indien de overtreding opzettelijk is gepleegd. Ook bij het opleggen van een bestuurlijke boete in reactie op het overtreden van de administratief-juridische verplichtingen van de Wbp, kan een bindende aanwijzing achterwege blijven. Het niet naleven van deze verplichtingen is nu reeds

bestuurlijk beboetbaar; de kenbaarheid en voorzienbaarheid van deze verplichtingen is voldoende verzekerd.

In verband met de introductie van de verplichting voor het Cbp om in de regel een bindende aanwijzing te geven, alvorens een bestuurlijke boete op te leggen is de algemeen geformuleerde delegatiegrondslag van artikel 66, derde lid, zoals deze was opgenomen in het concept zoals dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd, vervallen. Er is geen reden meer om de uitoefening van de bevoegdheid van het Cbp om een bestuurlijke boete op te leggen, aan algemeen verbindende voorschriften te binden.

Met de introductie van ministeriële goedkeuring van de richtsnoeren waarin de toezichthouder uitleg geeft aan de materiële normen waarvan hij de overtreding met een bestuurlijke boete kan bestraffen en de (verplichte) bindende aanwijzing voorafgaand aan het opleggen van een bestuurlijke boete, is een evenwichtig systeem geschapen, dat zowel rekening houdt met de belangen van de normadressaten als met de belangen van een goede en slagvaardige handhaving door een onafhankelijke toezichthouder.

5. Gegevens basisregistratie personen, politiegegevens, justitiële en strafvorderlijke gegevens
Overeenkomstig het advies is de toelichting aangevuld met de redenen om nu geen uitbreiding van de bestaande bestuurlijke boetebevoegdheid van het Cbp in de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens voor te stellen en om geen bestuurlijke boetebevoegdheid voor het Cbp in de Wet basisregistratie personen te introduceren.

6. Consultatie

Overeenkomstig het advies is de toelichting aangevuld met het standpunt van VNO-NCW en MKB Nederland en met de uitkomst van het overleg dat bij de voorbereiding van de nota van wijziging met deze organisaties is gevoerd.

7. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is gevolg gegeven.

8. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de nota van wijziging een bepaling op te nemen die het voor het College bescherming persoonsgegevens mogelijk maakt om in het maatschappelijke verkeer een naam te gebruiken die meer aansluit bij Europese ontwikkelingen en die tegelijkertijd een einde maakt aan de verwarring met het Centraal Planbureau (CPB). De benaming "Autoriteit persoonsgegevens" maakt aan de verwarring een einde en markeert zowel voor het Cbp als voor de verantwoordelijken waarop het toezicht houdt dat er een fase is ingetreden waarin we toegroeien naar een in Europees verband verdergaand geharmoniseerd systeem van bescherming van persoonsgegevens (zie artikel I, onderdeel Ca, waarin wordt voorgesteld een vierde lid aan artikel 51 Wbp toe te voegen). Daarnaast is de toelichting op enkele plaatsen geactualiseerd.

Ik moge U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken in te stemmen met toezending van de hierbij gevoegde gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie