

COLLEGE BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS

POSTADRES Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag BEZOEKADRES Juliana van Stolberglaan 4-10
TEL 070 - 88 88 500 FAX 070 - 88 88 501 E-MAIL info@cbpweb.nl INTERNET www.cbpweb.nl

AAN De Minister van Veiligheid en Justitie
De heer mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

DATUM 12 januari 2012
ONS KENMERK z2011-00972
CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 18 november 2011
UW KENMERK 5683722/11/6

ONDERWERP Advies wetsvoorstel houdende aanpassing van enige wetten op het terrein van het Ministerie van Veiligheid en Justitie teneinde een aantal zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 18 november 2011 heeft u het wetsvoorstel houdende aanpassing van enige wetten op het terrein van het Ministerie van Veiligheid en Justitie teneinde een aantal zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen (hierna: het *wetsvoorstel*) ter consultatie voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP).

Het CBP voldoet hiermee aan uw verzoek.

Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel ziet op aanpassing van een aantal wetten, waaronder de Wet bescherming persoonsgegevens, teneinde te bewerkstelligen dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de *Kaderwet ZBO*) van toepassing wordt op een aantal zelfstandige bestuursorganen die ressorteren onder uw ministerie, waaronder het CBP.

Samenvatting van de beoordeling van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel geeft het CBP aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Richtlijn 95/46/EG

Naleving van de Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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 (hierna: de *Richtlijn*) en de daarop gebaseerde recente rechtspraak betreffende de onafhankelijke positie van Europese gegevensbeschermingsautoriteiten¹ vergt dat de Kaderwet ZBO niet integraal van toepassing kan zijn op het CBP. De van toepassing zijnde bepalingen van de Kaderwet ZBO

¹ HvJ EU 9 maart 2010, C-518/07, Europese Commissie vs. Bondsrepubliek Duitsland.

dienen in het bijzonder te worden uitgelegd in het licht van de vereisten van de Richtlijn en de rechtspraak.

Vaststellen van beleidsregels en vernietigen van besluiten door de minister

Voorgesteld wordt dat uw bevoegdheden tot het vaststellen van beleidsregels en het vernietigen van besluiten van een zelfstandig bestuursorgaan (artikel 21 respectievelijk 22 Kaderwet ZBO) geen betrekking hebben op de toezichhoudende taak van het CBP. Deze uitzondering wordt door het CBP onderschreven.

Gelet op de Richtlijn en voornoemde uitspraak van Hof van Justitie van de Europese Unie inzake de Europese Commissie vs. Bondsrepubliek Duitsland meent het CBP dat ook de adviserende en overige taken van het CBP buiten het bereik van artikel 22 Kaderwet ZBO moeten blijven². Tegen deze achtergrond rijst bovendien de vraag of artikel 21 Kaderwet ZBO wél toepasselijk kan zijn op de adviserende taak en overige taken van het CBP.

Treffen van noodzakelijke voorzieningen door de minister

Artikel 23, eerste lid, Kaderwet ZBO verleent de minister de bevoegdheid om noodzakelijke voorzieningen te treffen ingeval zelfstandige bestuursorganen hun taak ernstig verwaarlozen.

De Wet bescherming persoonsgegevens en het bestuursreglement bieden ten aanzien van het CBP reeds voldoende mogelijkheden om eventueel in te grijpen. De in artikel 23 Kaderwet ZBO genoemde bevoegdheid van de minister dient dan ook beperkt te worden tot de bedrijfsvoering van het CBP. Aldus zal de bepaling in lijn zijn met de voornoemde uitspraak van het Hof van Justitie.

Jaarverslag en begroting

Het wetsvoorstel vervroegt de uiterste opsteldatum van het jaarverslag en de begroting, doordat artikel 18, eerste lid, respectievelijk 25 Kaderwet van toepassing wordt. Het CBP verzoekt u om een overgangsregeling van een jaar teneinde zijn organisatie en het bestuursreglement³ aan te passen aan de verkorte termijnen voor het opstellen van het jaarverslag en de begroting.

Advies

Het CBP adviseert u niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

² Zie hierover tevens *Kamerstukken II 2009/10*, 32 151, nr. 3, p. 2-3, waaruit blijkt dat ten aanzien van de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit de toepasselijkheid van artikel 22 Kaderwet ZBO wordt uitgezonderd.

³ *Stcr.* 2002, 76.

DATUM 12 januari 2012
ONS KENMERK z2011-00972

Het volledige advies treft u in de bijlage aan. Het CBP verneemt graag op welke wijze u gevolg geeft aan dit advies en is desgewenst tot nadere toelichting bereid.

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,
De voorzitter,



Mr. J. Kobastamm

Bijlage bij de brief van het College bescherming persoonsgegevens van 12 januari 2012

Advies van het College bescherming persoonsgegevens over het wetsvoorstel houdende aanpassing van enige wetten op het terrein van het Ministerie van Veiligheid en Justitie teneinde een aantal zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen.

Inleiding

De Minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de *minister*) heeft het wetsvoorstel houdende aanpassing van enige wetten op het terrein van het Ministerie van Veiligheid en Justitie teneinde een aantal zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen (hierna: het *wetsvoorstel*) ter consultatie voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP).

Achtergrond

Op 1 februari 2007 is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de *Kaderwet ZBO*) in werking getreden. De doelstelling van de Kaderwet ZBO is vierledig. De Kaderwet ZBO beoogt (i) enige ordening aan te brengen in de organisatieregelingen van zelfstandige bestuursorganen, (ii) de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen helder te regelen, (iii) meer helderheid te scheppen met betrekking tot de financiële controle op zelfstandige bestuursorganen, en (iv) vergroting van het publieke inzicht te bewerkstelligen in zowel het vóórkomen als het functioneren van zelfstandige bestuursorganen.⁴

Ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen die voor de inwerkingtreding van de Kaderwet ZBO zijn ingesteld - zoals het CBP -, is de Kaderwet ZBO slechts van toepassing indien dit in de desbetreffende instellingswet of -regeling is bepaald. De toenmalige Minister en Staatssecretaris van Justitie hebben bij brief van 31 januari 2008 medegedeeld dat het CBP onder de werking van de Kaderwet ZBO zal worden gebracht. Bij brief van 4 maart 2008 heeft de toenmalige Minister van Justitie dit voornemen nader toegelicht.

Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel ziet op aanpassing van een aantal wetten teneinde te bewerkstelligen dat de Kaderwet ZBO van toepassing wordt op een aantal zelfstandige bestuursorganen die ressorteren onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Een van deze wetten betreft de Wet bescherming persoonsgegevens (*Wbp*), waarop in het vervolg wordt ingegaan.

Voorgesteld wordt dat de Wbp de Kaderwet ZBO van toepassing verklaart op het CBP, behoudens de in de Wbp genoemde uitzonderingen. Ingevolge de onafhankelijke positie van het CBP zullen de volgende uitzonderingen op de Kaderwet ZBO worden gemaakt:

⁴ *Kamerstukken II*, 2001/02, 27 426, nr. 3, p. 4-5.

- Op de rechtspositie van de leden van het CBP blijven de in artikel 54 Wbp genoemde bepalingen van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren van toepassing. De regels omtrent benoeming, schorsing en ontslag zoals opgenomen in artikel 12 Kaderwet ZBO worden niet van toepassing op het CBP.
- De in artikel 20, eerste lid, Kaderwet ZBO genoemde verplichting om aan de minister voor de uitoefening van diens taak de benodigde inlichtingen te verstrekken, treedt in de plaats van eenzelfde verplichting in artikel 59, eerste lid, Wbp, maar de bijzondere geheimhoudingsregeling genoemd in artikel 59, tweede lid, Wbp blijft gehandhaafd.
- De bevoegdheid van de minister om beleidsregels vast te stellen betreffende de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan (artikel 21 Kaderwet ZBO) heeft geen betrekking op de taakuitoefening van het CBP in het kader van zijn uitgeoefende toezicht op de verwerking van persoonsgegevens.
- De bevoegdheid van de minister om een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan te vernietigen (artikel 22 Kaderwet ZBO) heeft geen betrekking op besluiten van het CBP die zijn genomen in het kader van het door het CBP uitgeoefende toezicht op de verwerking van persoonsgegevens.

Beoordeling van het wetsvoorstel

De bepalingen van de Kaderwet ZBO kunnen slechts op het CBP van toepassing zijn ingeval dat in overeenstemming is met de Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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 (hierna: de *Richtlijn*) en de daarop gebaseerde wet- en regelgeving en rechtspraak.

Richtlijn 95/46/EG

Ingevolge artikel 28, eerste lid, tweede alinea, van de Richtlijn vervult de toezichthoudende autoriteit haar taken in volledige onafhankelijkheid. Deze bepaling is geïmplementeerd in artikel 52, tweede lid, Wbp. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het *Hof van Justitie*) dient artikel 28, eerste lid, tweede alinea, van de Richtlijn aldus te worden uitgelegd dat de toezichthoudende autoriteit een onafhankelijkheid moet genieten die haar in staat stelt om haar taken zonder (gevaar van) beïnvloeding van buitenaf te vervullen:⁵

*Deze onafhankelijkheid sluit niet enkel elke beïnvloeding door de organen waarop toezicht wordt uitgeoefend, uit, maar ook elk bevel of elke andere beïnvloeding van buitenaf, zij het rechtstreeks of indirect, die de vervulling door deze autoriteiten van hun taak, een juist evenwicht tussen de bescherming van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het vrije verkeer van persoonsgegevens te vinden, in het gedrang zou kunnen brengen.*⁶

(...)

⁵ HvJ EU 9 maart 2010, C-518/07, Europese Commissie vs. Bondsrepubliek Duitsland.

⁶ Idem, r.o. 30.

Bovendien moet worden benadrukt dat het loutere gevaar dat de instanties die belast zijn met het overheidstoezicht, een politieke invloed kunnen uitoefenen op de beslissingen van de toezichthoudende autoriteiten, volstaat om de onafhankelijke vervulling van de taken van deze autoriteiten te hinderen. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, zou er sprake kunnen zijn van een "geanticiperde gehoorzaamheid" van deze autoriteiten in het licht van de beslissingspraktijk van de instantie die belast is met het overheidstoezicht. Bovendien vereist de door deze autoriteiten vervulde rol van hoeders van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat de beslissingen van deze autoriteiten, en dus de autoriteiten zelf, boven iedere verdenking van partijdigheid staan.⁷

Naleving van de Richtlijn en voornoemde uitspraak van het Hof van Justitie betreffende de onafhankelijke positie van Europese gegevensbeschermingsautoriteiten vereist een terughoudende interventie van de minister. Dit betekent enerzijds dat de Kaderwet ZBO niet integraal toepasselijk kan zijn op het CBP. Zo onderschrijft het CBP het voorstel om de in artikel 12 Kaderwet ZBO genoemde regels omtrent benoeming, schorsing en ontslag van de leden niet van toepassing te verklaren op het CBP. Anderzijds dienen de van toepassing zijnde bepalingen van de Kaderwet ZBO in het bijzonder te worden uitgelegd in het licht van de vereisten van de Richtlijn en de rechtspraak. Zo zal het in artikel 11 Kaderwet ZBO genoemde bestuursreglement geen voorschriften bevatten met betrekking tot de werkwijze van het CBP, aangezien de onafhankelijke taakuitoefening vereist dat het CBP de vrijheid heeft zijn werkwijze binnen de gegeven verdragsrechtelijke en wettelijke kaders te bepalen.⁸ Tevens kan de in artikel 20 Kaderwet ZBO genoemde bevoegdheid van de minister om inlichtingen en inzage te verkrijgen alleen betrekking hebben op beheersmatige aspecten van het CBP.⁹

Hieronder maakt het CBP nadere opmerkingen over het wetsvoorstel in relatie tot de in de Richtlijn en rechtspraak vereiste onafhankelijke positie van het CBP.

Vaststellen van beleidsregels en vernietigen van besluiten door de minister

Ingevolge artikel 21 en 22 Kaderwet ZBO kan de minister beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan respectievelijk een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan vernietigen.

Aan het CBP zijn - kort weergegeven - de volgende drie taken toegekend: (i) een toezichthoudende taak als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Richtlijn en artikel 51, eerste lid, Wbp, (ii) een adviserende taak als bedoeld in artikel 28, tweede lid, van de Richtlijn en artikel 51, tweede lid, Wbp, en (iii) de overige taken die het CBP bij wet en ingevolge verdrag zijn opgedragen (artikel 52, eerste lid, Wbp).

Het wetsvoorstel verklaart artikel 21 en 22 Kaderwet ZBO niet van toepassing op de toezichthoudende taak van het CBP wegens de uit artikel 28, eerste lid, van de Richtlijn

⁷ Idem, r.o. 36.

⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 181.

⁹ Kamerstukken II 1998/99, 25 892, nr. 10, p. 4. Zie ook Kamerstukken II 2001/02, 27 426, nr. 3, p. 26-27.

voortvloeiende dwingende eis van strikte onafhankelijkheid van deze taakuitoefening. Deze uitzondering wordt door het CBP onderschreven.

Op grond van dit vereiste van de Richtlijn, mede gelet op voornoemde uitspraak van het Hof van Justitie, meent het CBP dat ook de adviserende en overige taken van het CBP buiten het bereik van artikel 22 Kaderwet ZBO moeten blijven¹⁰. Tegen deze achtergrond rijst bovendien de vraag of artikel 21 Kaderwet ZBO wél toepasselijk kan zijn op de adviserende taak en overige taken van het CBP.

Treffen van noodzakelijke voorzieningen door de minister

Artikel 23, eerste lid, Kaderwet ZBO verleent de minister de bevoegdheid om noodzakelijke voorzieningen te treffen ingeval zelfstandige bestuursorganen hun taak ernstig verwaarlozen.

De Wet bescherming persoonsgegevens en het bestuursreglement bieden ten aanzien van het CBP reeds voldoende mogelijkheden om eventueel in te grijpen. Ingeval de voorzitter of de twee andere leden van het CBP door hun handelen of nalaten ernstig nadeel zouden toebrengen aan de goede gang van zaken bij het CBP of het in hem te stellen vertrouwen, kunnen zij reeds ingevolge artikel 54, tweede lid, Wbp j° artikel 46c, tweede lid, j° 46d, tweede lid, j° 46o, eerste lid, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren op vordering van de procureur-generaal worden ontslagen door de Hoge Raad. Ingevolge artikel 24 van het bestuursreglement van het CBP bepaalt de minister bovendien de kaders waarbinnen de bedrijfsvoering van het CBP dient plaats te vinden en kan de minister beslissen dat aan inspanningen op een specifiek onderdeel van de bedrijfsvoering expliciet aandacht wordt besteed.

Gelet op het vorenstaande dient de in artikel 23 Kaderwet ZBO genoemde bevoegdheid van de minister dan ook beperkt te worden tot de bedrijfsvoering van het CBP. Aldus zal de bepaling in lijn zijn met de voornoemde uitspraak van het Hof van Justitie.

Jaarverslag en begroting

Artikel 58 Wbp bepaalt dat het CBP jaarlijks voor 1 september een jaarverslag dient op te stellen. Op grond van artikel 18, eerste lid, van het bestuursreglement wordt het jaarverslag voor 1 juni aangeboden aan de minister en de Raad van advies. Het wetsvoorstel vervroegt de uiterste opsteldatum van het jaarverslag verder tot 14 maart, doordat artikel 18, eerste lid, Kaderwet van toepassing wordt.

Ingevolge artikel 25, eerste lid, van het bestuursreglement van het CBP stelt het CBP jaarlijks voor 1 augustus een begroting op met een schatting van de kosten van het te voeren beleid in de daarop volgende drie jaren. Thans wordt voorgesteld dat het CBP voor 1 april een ontwerp-begroting voor het daaropvolgende jaar toestuurde aan de minister (artikel 25 Kaderwet).

¹⁰ Zie hierover tevens *Kamerstukken II 2009/10*, 32 151, nr. 3, p. 2-3, waaruit blijkt dat ten aanzien van de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit de toepasselijkheid van artikel 22 Kaderwet ZBO wordt uitgezonderd.

DATUM 12 januari 2012
ONS KENMERK z2011-00972

Het CBP verzoekt u om een overgangsregeling van een jaar teneinde zijn organisatie en het bestuursreglement aan te passen aan de verkorte termijnen voor het opstellen van het jaarverslag en de begroting.

Advies

Het CBP adviseert niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.