

AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag
T 070 8888 500 - F 070 8888 501
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Minister van Financiën
De heer mr. W.B. Hoekstra
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum
23 juli 2019

Ons kenmerk

Uw brief van
17 mei 2019

Contactpersoon

Uw kenmerk

Onderwerp

Advies conceptmaatregel tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Geachte heer Hoekstra,

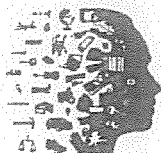
Bij brief van 17 mei 2019 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: het concept).

Het concept bevat een maatregel tot openbaarmaking van informatie over opgelegde boetes. De AP heeft op dit punt ernstig bezwaar en adviseert de procedure niet voort te zetten.

Strekking van het concept

Het concept bevat wijzigingen van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). De wijzigingen hebben tot doel om informatie over de vergrijpboetes, die op basis van deze wetten opgelegd kunnen worden, openbaar te maken.

Indien een boete openbaar gemaakt wordt, worden de volgende gegevens op de website van de Belastingdienst bekend gemaakt: de naam van de overtreder, de wettelijke grondslag van de boete, de deelnemingsvorm, het bedrag en dagtekening van de boete, het jaar waarin de overtreding is begaan, en de naam en het vestigingsadres van de organisatie waaraan de overtreder ten tijde van het begaan van de overtreding was verbonden. Deze gegevens zijn gedurende vijf jaar op de website van de Belastingdienst toegankelijk.



Datum
23 juli 2019

Ons kenmerk
z2019-12509

Advies

Subsidiariteit

In de memorie van toelichting wordt onderstreept dat het besluit tot openbaarmaking van de boete geen bestraffende sanctie is en dat leedtoevoeging niet het doel is van de maatregel. De memorie van toelichting erkent tegelijkertijd dat dit effect zich wel kan voordoen.¹ De AP wijst erop, dat de openbaarmaking van een boetebesluit in het kader van "naming and shaming" in de praktijk aanzienlijk zwaardere gevolgen voor de betrokkene kan hebben dan de boete zelf. De gewenste pagina op de website van de Belastingdienst neemt de vorm aan van een zogenaamde "online schandpaal". Is een boetebesluit een keer openbaar gemaakt, dan is de informatie hierover op de pagina van de Belastingdienst voor iedereen te raadplegen. Daarom is sprake van een ernstige inbreuk in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.

De rechtvaardiging voor de bekendmaking van het boetebesluit is transparantie. "Het kabinet hecht namelijk belang aan transparantie, omdat een dergelijke openbaarmaking bijdraagt aan een goede voorlichting van het publiek waardoor het publiek een beter geïnformeerde keuze voor een adviseur kan maken."² Om het doel van een goede voorlichting van het publiek te bereiken wordt een maatregel voorgesteld, die een ernstige inbreuk vormt in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Volgens het beginsel van subsidiariteit dient de wetgever tussen alle beschikbare mogelijkheden, om het beoogde doel te bereiken, de minst ingrijpende maatregel te kiezen.

Uit de memorie van toelichting blijkt niet, of andere maatregelen in aanmerking zijn genomen, die misschien minder ingrijpende gevolgen hadden gehad voor de privacy van betrokkenen. Het is niet duidelijk, wat de toegevoegde waarde is van de voorgestelde maatregel in een systeem, waarin instrumenten uit het strafrecht, bestuursrecht, én tuchtrecht al beschikbaar zijn.

Proportionaliteit

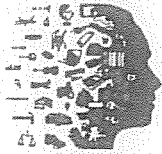
De AP stelt voorop dat de voorgestelde gegevensverwerking proportioneel moet zijn. Dit houdt in dat de inbreuk op de belangen van de betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Naar het oordeel van de AP voldoet de voorgestelde conceptmaatregel niet aan het proportionaliteitsvereiste. Ten aanzien hiervan wordt het volgende opgemerkt.

Dat de voorgestelde maatregel een ernstige inbreuk in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen vormt is hierboven al uiteengezet en toegelicht.

Zoals tevens al opgemerkt is de rechtvaardiging voor de bekendmaking van het boetebesluit het bevorderen van transparantie. Het wordt uit de memorie van toelichting echter niet duidelijk waarom zoveel waarde aan transparantie gehecht wordt en hoe het kabinet het belang van transparantie heeft afgewogen tegen het belang van privacy van betrokkenen. Het is eveneens niet duidelijk in hoeverre het algemeen publiek daadwerkelijk profiteert van de bekendmaking van boetebesluiten.

¹ Pagina 2 van de memorie van toelichting.

² Pagina 1 van de memorie van toelichting.



Datum
23 juli 2019

Ons kenmerk
z2019-12509

In dat kader is een belangenafweging aan de orde, te weten het belang van het publiek om over de informatie te beschikken, afgezet tegen de aard van de betrokken informatie en de gevoeligheid ervan voor het privéleven van de betrokkene.³ Uit de memorie van toelichting blijkt niet, dat deze afweging heeft plaats gevonden.

De AP wijst op de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Het HvJEU heeft al vastgesteld, dat het recht op privacy van de betrokkenen in de regel voorrang heeft op het belang van de internetgebruikers die mogelijk toegang tot deze informatie willen krijgen.⁴ In uitzonderlijke gevallen ligt dit anders. Gelet op de feiten dat na bezwaar en beroep in de regel al veel tijd is verstreken, dat het kennelijk gaat om gevallen, die niet ernstig genoeg waren voor een straf- of tuchtrechtelijke procedure, en dat de toegevoegde waarde van de maatregel niet voor de hand ligt, gaat de AP er niet van uit, dat hier sprake is van een uitzonderlijk geval. De privacy van betrokkenen weegt zwaarder dan het belang van informatie voor het publiek.

Hieraan doen ook de in het concept opgenomen waarborgen geen afbreuk. De meerderheid van de voorgestelde waarborgen, zoals dat betrokkenen hun zienswijze kenbaar kunnen maken en dat openbaarmaking pas na onherroepelijkheid plaats zal vinden, zijn te algemeen van karakter om de proportionaliteit van het inbreuk te herstellen. Ook wordt de organisatie, waaraan de betrokkene verbonden is, genoemd bij de openbaarmaking, maar is de organisatie niet gerechtigd om bezwaar te maken of beroep in te stellen.⁵ Hierdoor kan de organisatie niet zelf als belanghebbende tegen het besluit optreden. Dit betekent ook dat de betrokkene, in veel gevallen een werknemer van de organisatie, niet in staat wordt gesteld om bij de bescherming van zijn of haar rechten van de doorgaans grotere financiële mogelijkheden en juridische expertise van de organisatie te profiteren.

De inspecteur maakt bij de keuze vóór of tegen openbaarmaking een afweging tussen het belang van de transparantie voor het publiek en het recht op privacy van de betrokkene, waarin alle relevante feiten en omstandigheden meegenomen dienen te worden. Het concept bevat echter geen concrete handvaten bij deze afweging. Het wordt ook uit de memorie van toelichting niet duidelijk, wanneer de openbaarmaking van een boetebesluit als proportioneel gezien dient te worden. Gelet op de hierboven al toegelichte zware inbreuk in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen zal in de overgrote meerderheid van gevallen niet aangenomen kunnen worden, dat de openbaarmaking een proportionele maatregel is. De memorie van toelichting erkent dat in de periode van 1 juli 2009 tot 16 november 2017 slechts 20 boetes door de Belastingdienst zijn opgelegd, die aan de gestelde voorwaarden voor openbaarmaking zouden voldoen.⁶ Uit de memorie van toelichting wordt echter niet duidelijk, wat de specifieke achtergrond van deze 20 gevallen is, en waarom de wetgever ervan uitgaat, dat in deze gevallen wel sprake is van proportionaliteit. De AP wijst erop, dat het scheppen van de wettelijke mogelijkheid om het boetebesluit openbaar te maken zonder concrete handvaten bij de afweging tot een grotere hoeveelheid openbaarmakingsbesluiten kan leiden, dan door de wetgever was voorzien of gewenst.

³ HvJEU C-131/12 *Google Spain* (2014), ECLI:EU:C:2014:317, paragraf 81.

⁴ HvJEU C-131/12 *Google Spain* (2014), ECLI:EU:C:2014:317, paragraf 81.

⁵ Voorgesteld artikel 37bis Awir. Zie ook pagina 2 van de memorie van toelichting.

⁶ Pagina 4 van de memorie van toelichting.



Datum
23 juli 2019

Ons kenmerk
z2019-12509

De AP adviseert, om van de maatregel af te zien.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,



mr. A. Wolfsen
Voorzitter