

AAN De staatssecretaris van Financiën

DATUM 14 juli 2005

ONS KENMERK z2005-0671

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 30 juni 2005

UW KENMERK WDB 2005-00419

ONDERWERP Wetgevingsadvies inzake de wijziging fiscale
geheimhoudingsbepalingen

Bij brief van 30 juni 2005 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd om, gelet op het bepaalde in artikel 51, tweede lid, Wet bescherming persoonsgegevens (WBP), te adviseren over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) en van enige andere wetten, in het kader van het versterken van de fiscale rechtshandhaving en het verkorten van de beslistermijnen.

Aangezien het wetsvoorstel op 8 juli 2005 in de Ministerraad is behandeld en kort daarop aan de Raad van State is verzonden, zal het advies van het CBP door u aan de Raad van State worden nagezonden. Hiermee voldoet het CBP aan uw verzoek om het formele advies sneller uit te brengen dan de gebruikelijke termijn van zes weken.

Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt er onder meer toe de fiscale geheimhoudingsbepalingen van artikel 67 van de Awr, artikel 10 van de Registratiewet 1970 en artikel 67 van de Invorderingswet 1990 te wijzigen, in die zin dat de wettelijke regelingen inzake gegevensverstrekking door de Belastingdienst beantwoorden aan de nationale en internationale normen van privacy-bescherming.

Het CBP is verheugd dat - na lang aandringen - de aandachtspunten zoals neergelegd in het rapport uit 1998 van de Registratiekamer (de rechtsvoorganger van het CBP) 'Informatieverstrekking door de fiscus', ter hand zijn genomen en verwerkt in het nu voorliggende wetsvoorstel. In dit rapport heeft de Registratiekamer geconstateerd dat het ontheffingenstelsel voor het doorbreken van de geheimhoudingsverplichting van de verstrekking van persoonsgegevens een onvoldoende wettelijke basis aanwezig is. Hierdoor zijn er tegen de inbreuken op de persoonlijke levenssfeer onvoldoende waarborgen.

De belangrijkste aandachtspunten uit het rapport zijn:

- a. de wet moet voldoende specifiek zijn;
- b. de wetgever dient in te gaan de noodzaak tot gegevensverstrekking in verband met bepaalde maatschappelijke belangen;
- c. de rol van de Belastingdienst moet duidelijk zijn in het kader van vereiste verwantschap in taken en verantwoordelijkheden;

- d. tenminste op hoofdlijnen dient invulling gegeven te worden aan het gegevensverkeer;
 - e. er moet zoveel mogelijk openheid worden betracht ten aanzien van de verstrekkingen.
- Bij deze aandachtspunten spelen het subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste een rol.

Artikel 67 Awr komt als volgt te luiden:

1. Het is een ieder verboden hetgeen hem uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt meegedeeld, verder bekend te maken dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de invordering van enige rijksbelasting als bedoeld in de Invorderingswet 1990 (geheimhoudingsplicht).
2. De geheimhoudingsplicht geldt niet indien:
 - a. enig wettelijk voorschrift tot de bekendmaking verplicht;
 - b. bij regeling van Onze Minister is bepaald dat bekendmaking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan.
3. In andere gevallen dan bedoeld in het tweede lid kan Onze Minister ontheffing verlenen van de geheimhoudingsplicht.

In de Memorie van Toelichting (MvT p. 17) is daarover het volgende vermeld:

‘Gelet op de ruime wettelijke bevoegdheden die de Belastingdienst heeft om, soms privacy-gevoelige, informatie over belastingplichtigen te verzamelen, is de betekenis van de geheimhoudingsplicht groot. Naast het algemene belang van bescherming van persoonsgegevens gaat het om het belang dat personen niet van het verstrekken van gegevens aan de Belastingdienst moeten worden weerhouden door de vrees dat die gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt dan voor een juiste en doelmatige uitvoering van de belastingwet.’

en

‘Een aantal jaren geleden heeft de Registratiekamer, de voorganger van het College bescherming persoonsgegevens, een rapport uitgebracht over informatieverstrekking door de Belastingdienst. In het rapport constateerde de Registratiekamer dat het bestaande ontheffingenstelsel van artikel 67, tweede lid, AWR geen adequate wettelijke grondslag is voor verstrekking van persoonsgegevens door de Belastingdienst. Hierdoor zijn er onvoldoende waarborgen tegen ongewenste inbreuken op het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Met de nu voorgestelde wijziging van de geheimhoudingsplicht, waarin de reikwijdte van het ontheffingenstelsel wordt beperkt, zal sprake zijn van een duidelijke en meer transparante wettelijke regeling inzake gegevensverstrekking door de Belastingdienst die beantwoordt aan de nationale en internationale normen van privacybescherming.’

Beoordeling

In de MvT wordt uitgebreid ingegaan op het rapport van de Registratiekamer en is vastgesteld dat de betekenis van de geheimhoudingsplicht groot is. Het CBP neemt met instemming kennis van het feit dat bij de verwerking van persoonsgegevens wordt uitgegaan van het doelbindingsprincipe van de WBP. De mogelijkheden voor het doorbreken van de

geheimhoudingsverplichting is zoveel mogelijk in de wet neergelegd, waardoor het gebruikmaken van de ontheffingsbevoegdheid van de Minister sterk wordt beperkt.

Bespreking aan de hand van hierboven vermelde aandachtspunten:

a. Is de wet voldoende specifiek

In artikel 67, eerste lid, Awr is de reikwijdte van de geheimhoudingsplicht aangegeven. De terminologie is gemoderniseerd en sluit onder meer aan bij het begrip noodzaak als bedoeld in artikel 8 van de WBP.

In het tweede lid van artikel 67, Awr wordt bepaald in welke gevallen de geheimhoudingsplicht niet geldt. Naast wettelijke voorschriften die tot bekendmaking verplichten, gaat het om een regeling van Onze Minister waar is bepaald dat bekendmaking in het kader van de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan.

In een Ministeriële regeling zal worden vastgelegd **aan welke bestuursorganen welke informatie voor welk doel verstrekt kan worden**. Deze verstrekking dient in overeenstemming te zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit (MvT p. 26). Medewerkers van de Belastingdienst mogen alleen gegevens aan een bestuursorgaan verstrekken voor zover het bestuursorgaan en de desbetreffende gegevens in de ministeriële regeling vermeld staan. Doorlevering - verdere verwerking – van deze gegevens, aan andere bestuursorganen of derden, is slechts toegestaan wanneer een wettelijk voorschrift daartoe verplicht.

Artikel 67, derde lid, geeft de Minister van Financiën de bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffing van de geheimhoudingsplicht. Ook hier geldt dat bij het verlenen van een ontheffing de gegevensverstrekking in overeenstemming moet zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De MvT (blz. 27) spreekt over **drie** situaties waarbij het ontheffingenstelsel wordt gehandhaafd:

1. gegevensverstrekking aan belastingplichtigen zelf;
2. gegevensverstrekking is noodzakelijk voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak, waarbij het bestuursorgaan (nog) niet is opgenomen in de Ministeriële regeling als bedoeld in artikel 67, tweede lid, onder b, Awr. Het kan daarbij gaan om incidentele verstrekkingen en verstrekkingen met een meer structureel karakter. Voor het laatste zal het betreffende bestuursorgaan bij de eerstvolgende periodieke aanpassing van de Ministeriële regeling (als bedoeld in artikel 67, tweede lid, onder b, Awr) worden meegenomen;
3. Voor incidentele en onvoorziene gevallen.

De doorbreking van de geheimhoudingsverplichting heeft, ten opzichte van de huidige regeling, een bredere wettelijke grondslag gekregen. Alhoewel de mogelijkheid tot het verlenen door de Minister blijft gehandhaafd, zal deze veel beperkter zijn dan het huidige ontheffingenstelsel. Bij het verlenen van de ontheffing van de geheimhoudingsplicht geldt ook hier dat de gegevensverstrekking in overeenstemming moet zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

b. Maatschappelijke belang

Het uitgangspunt is dat de gegevens alleen mogen worden verwerkt op een wijze die verenigbaar is met het oorspronkelijke doel waarvoor ze zijn verkregen. Voor de doorbreking van de geheimhoudingsverplichting is een toereikende rechtvaardiging voor gegevensuitwisseling aanwezig bij de handhaving of het voorkomen en bestrijden van misbruik of oneigenlijk gebruik van inkomens- en vermogensafhankelijke regelingen. Ingeval een wettelijk voorschrift tot bekendmaking ontbreekt dan kan gegevensverwerking noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak. Wanneer er sprake is van een van een structurele bekendmaking, dan zal deze worden opgenomen in de ministeriële regeling als bedoeld in artikel 67, tweede lid, onder b, Awr.

c. Rol Belastingdienst

De Belastingdienst heeft – in tegenstelling tot de huidige situatie - geen beslissingsbevoegdheid meer. De medewerkers van de Belastingdienst mogen slechts op basis van de voorwaarden zoals vastgelegd in artikel 67 van de Awr gegevens bekend maken. Een 'automatische' ontheffing – onder verwijzing naar het Viv 1993 – is dan niet meer mogelijk.

d. Invulling gegevensverkeer op hoofdlijnen

De voorgestane regeling houdt een grote beperking van het ontheffingenstelsel in en is niet meer leidend. Het gegevensverkeer is zoveel mogelijk vastgelegd:

- op basis van een wettelijk voorschrift;
- ter vervulling van een goede uitoefening van een publiekrechtelijke taak: aan welke bestuursorganen welke informatie het voor welk doel kan worden verstrekt, wordt bekendgemaakt via Ministeriële regeling;
- de ontheffingsmogelijkheid: met redenen omkleed en in een beperkt aantal gevallen.

e. Openheid(transparantie)

Door de huidige manier van bekendmaking - via het Viv 1993 - is de transparantie van de regeling onvoldoende (beperkte bekendmaking, niet up-to-date). Door de wettelijke regeling en de beperking van de ontheffingsmogelijkheid wordt een grote(re) transparantie bereikt.

Het is van groot belang dat de betrokkene zicht heeft op het (verder) gebruik van zijn gegevens. Het CBP acht daarom een actieve(re) opstelling van de verantwoordelijke met betrekking tot zijn informatieverplichtingen noodzakelijk en vraagt met name aandacht voor de structurele gegevensverstrekking die nog niet zijn vastgelegd in de Ministeriële regeling en de ontheffingen.

Conclusie

Het CBP constateert dat met dit wetvoorstel de mogelijkheden tot het doorbreken van de geheimhoudingsverplichting zoveel mogelijk zijn vastgelegd en dat het ontheffingenstelsel aan betekenis heeft ingeboet. Hiermee is in overwegende mate tegemoet gekomen aan de uitgangspunten van het rapport 'Informatieverstreking door de fiscus'. Het CBP kan derhalve, gelet op en met inachtneming van het bovenstaande, instemmen met de voorgestelde wijzigingen van artikel 67 Awr , artikel 10 Registratiewet 1970 en artikel 67 van de Invorderingswet 1990.

Het CBP vertrouwt er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en is graag bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend,

mr. J. Kohnstamm
voorzitter