

AAN De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

DATUM 22 juni 2006

ONS KENMERK z2006-00559

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 24 april 2006

UW KENMERK 2006-0000117953

ONDERWERP Wetsvoorstel financiering politieke partijen

Bij brief van 24 april 2006, kenmerk 2006-0000117953, zond u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) het conceptwetsvoorstel Wet financiering politieke partijen, die de Wet subsidiëring politieke partijen zal vervangen.

U verzocht het CBP over het voorstel advies uit te brengen waar het betreft de voorziene openbaarmaking van gegevens van natuurlijke personen die aan een politieke partij bijdragen hebben gedaan van meer dan €2000.

Het CBP voldoet hierbij gaarne aan dit verzoek.

Het advies in het kort

Dit advies bevat niet een voorstel om de tekst van het conceptwetsvoorstel te wijzigen. Het CBP adviseert u wel om explicieter en bij voorkeur minder verspreid over de tekst van de Memorie van Toelichting, aan te geven wat uw reactie is op de volgens het CBP te stellen en te beantwoorden vragen aangaande de noodzaak van de gewenste gegevensverwerking. Het is immers zo, dat de wetgever die bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens wil opleggen aan politieke partijen moet aangeven waarom de daaruit voortvloeiende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd is.

Naar het oordeel van het CBP wordt op de door deze wet voorgeschreven werkwijze op een goede manier invulling gegeven aan het proportionaliteitsvereiste.

Het CBP is van oordeel dat de verwerking van bijdrage, naam, adres en woonplaats van een gever, zijnde een natuurlijke persoon, zoals die voortvloeit uit de Wet financiering politieke partijen geen verwerking van bijzondere persoonsgegevens is, omdat uit een bijdrage niet rechtstreeks de politieke gezindheid van betrokkene kan worden afgeleid.

Het advies

I. Uit de conceptteksten haalt het CBP onder meer de volgende informatie.

Aanleiding

Politieke partijen beschikken over een aantal inkomstenbronnen, zoals overheidssubsidies en ledencontributies. Ook zijn er bedrijven en personen die bijdragen in geld of in natura aan politieke partijen verstrekken. Dit kan geschieden vanuit een sympathie voor een politieke groepering die zich vertaalt in de bereidheid de politieke partij ook in financiële zin te ondersteunen. Oogmerk van financiële donateurs kan ook zijn invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van politieke partijen.

Oneigenlijke beïnvloeding van democratische processen is ongewenst. Om te voorkomen dat door de financiële ondersteuning alleen al de schijn van belangenverstrengeling ontstaat, is het noodzakelijk, zo staat in paragraaf 1 van de concept-Memorie van Toelichting, dat politieke partijen inzicht verschaffen in de bijdragen die zij naast de overheidssubsidie ontvangen. Daarnaast is het van belang dat één gever geen onevenredig grote bijdragen aan een partij geeft, zodat sterke afhankelijkheidsrelaties vermeden worden.

In de nieuwe Wet financiering politieke partijen zijn regels geformuleerd die gericht zijn op het waarborgen van de integriteit en de onafhankelijkheid van de politieke partijen.

Begrenzing en transparantie

Financiële bijdragen en op geld waardeerbare bijdragen in natura zijn toelaatbaar, mits binnen zekere begrenzing en indien voldaan wordt aan beginselen van transparantie. Met het oog op de begrenzing bevat het wetsvoorstel bijvoorbeeld bepalingen met betrekking tot de definitie van 'bijdrage', de bovengrens van aanvaardbare bijdragen en de ondergrens van de te administreren bijdragen. De transparantie is vooral geregeld door de plicht om een administratie van ontvangen gelden bij te houden en een weergave van die gegevens op te nemen in een financieel jaarverslag dat aan de Kiesraad verstrekt wordt. De Kiesraad maakt het overzicht openbaar, in ieder geval door publicatie in de Staatscourant, zie artikel 27, tweede lid, concepttekst. Het ligt in de rede, zo staat in paragraaf 7 van de concept-Memorie van Toelichting dat de informatie toegankelijk wordt gemaakt op het Internet opdat iedere burger zonder al te veel moeite kennis kan nemen van de bijdragen aan politieke partijen.

Toezicht

Van politieke partijen mag worden verwacht dat zij zich aan de doelstellingen van de wet houden. Ontduiking van de regels valt echter nimmer uit te sluiten en daarom voorziet de wet in daadwerkelijk toezicht op de naleving en in een passend sanctieregime. De Kiesraad wordt in artikel 2 concepttekst belast met de uitvoering en het toezicht op de naleving van de wet. De Kiesraad is aangewezen als handhavend orgaan omdat zij voldoende onafhankelijk wordt geacht en gezaghebbend kan functioneren.

Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Paragraaf 8 van de concept-Memorie van Toelichting heeft als titel Bescherming van de persoonlijke levenssfeer en daarin is verwerkt het advies (z2001-1589) dat het CBP in februari 2002 op uw verzoek schreef naar aanleiding van de Notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen. In zijn advies gaf het CBP aan dat als er bij wet een verplichting tot verwerking van persoonsgegevens wordt opgelegd, deze wet moet zijn voorzien van een toereikende motivering waaruit de noodzaak van de beoogde maatregel blijkt, met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Deze eis vloeit voort uit artikel 8 EVRM en artikel 10, eerste lid Grondwet.

Motivering van de noodzaak van een bij wet opgelegde plicht

Bij wet wordt politieke partijen de verplichting opgelegd tot verwerking van persoonsgegevens van natuurlijke personen. In uw begeleidende brief stelt u: 'Het voorstel beoogt een verbreding en aanscherping van de regels over de partijfinanciering' en: 'Aldus wordt aan iedere belangstellende op toegankelijke wijze inzicht geboden in de bijdragen die politieke partijen hebben ontvangen'.

Het waarborgen van de integriteit van politieke partijen, het tegengaan van ongewenste belangenverstrengeling en het bevorderen van de zuiverheid van het politieke proces rechtvaardigen, zo staat in paragraaf 8 concept-Memorie van Toelichting, een bij wet opgelegde plicht.

Op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen zijn politieke partijen al verplicht om giften van instellingen, organisaties en bedrijven openbaar te maken, in ieder geval door vermelding in het financieel jaarverslag van de politieke partij. Om uit te sluiten dat een bedrijf zou ontkomen aan de wettelijke openbaarmaking door zijn gift te doneren door tussenkomst van een natuurlijk persoon, is het noodzakelijk om de plicht tot openbaarmaking uit te breiden met giften van natuurlijke personen.

Er kan niet volstaan worden met de enkele aanduiding van de categorie waartoe de gever behoort (natuurlijke personen, type bedrijven) doordat er dan nog steeds sprake is van anonimiteit.

Het moet kenbaar zijn of standpunten en opvattingen van politieke partijen en hun vertegenwoordigers mogelijk (mede) zijn beïnvloed door achterliggende financiële belangen. De mogelijkheid om anonieme giften te kunnen doen, moet wijken voor het zwaarwegend belang van een helder democratisch besluitvormingsproces.

II. De ontwerpteksten geeft het CBP aanleiding om de volgende opmerkingen te plaatsen.

Noodzaak en grondslag

Dat de bij wet opgelegde plicht leidt tot de verwerking van persoonsgegevens waarop de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) van toepassing is, staat niet ter discussie.

Voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens is vereist dat alle in het geding zijnde relevante belangen worden gewogen door de verantwoordelijke. De belangenafweging resulteert in een antwoord op de vragen of het noodzakelijk is om persoonsgegevens te verwerken en zo ja, of het noodzakelijk is om juist die persoonsgegevens te verwerken die de verantwoordelijke wil verwerken.

Voor elke vorm van verwerking van persoonsgegevens dient een grondslag aanwijsbaar te zijn. Indien er een wettelijke plicht rust op een verantwoordelijke om persoonsgegevens te verwerken dan kan de verantwoordelijke onder verwijzing naar die wettelijke plicht met een beroep op artikel 8 sub c WBP persoonsgegevens verwerken, mits hij rekening houdt met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit bij de verwerking in concrete gevallen. Artikel 8 sub e WBP is de grondslag waarnaar de Kiesraad kan verwijzen.

Bijzondere persoonsgegevens

In eerdergenoemd advies van het CBP uit 2002 kwam ter sprake dat gegevens die informatie bevatten over de politieke gezindheid van betrokkenen gerekend worden tot de bijzondere persoonsgegevens. Zie artikel 16 j° 19 WBP.

Het CBP is van oordeel dat de verwerking van bijdrage, naam, adres en woonplaats van een individu, zoals die voortvloeit uit de Wet subsidiëring politieke partijen geen verwerking van bijzondere persoonsgegevens is, omdat uit een bijdrage niet rechtstreeks de politieke gezindheid van betrokkene kan worden afgeleid. U lijkt bij het onderhavige wetsvoorstel ook van dit standpunt uit te gaan. Dit leidt het CBP bovendien af uit de bepalingen die betrekking hebben op de subsidieverlening. Daarbij is stevast sprake van ledental. Dit is correct en in overeenstemming met artikel 19, derde lid, WBP waaruit blijkt dat politieke partijen gegevens van hun leden niet zonder toestemming van hen aan derden – bijvoorbeeld aan de Kiesraad - mogen verstrekken. Er is voor de Kiesraad ook geen grondslag om bijzondere persoonsgegevens te verwerken.

Administreren en openbaren

De Wet financiering politieke partijen legt in artikel 19 de politieke partijen de plicht op om een zodanige administratie te voeren dat deze een betrouwbaar beeld geeft van de financiële positie van de partij. In de administratie worden opgenomen: het aantal leden op de peildatum, de ontvangen subsidies, de ontvangen bijdragen, de overige inkomsten, de vermogenspositie, de schulden en leningen van de politieke partij. Artikel 20 schrijft voor dat, wat de bijdragen aangaat, genoteerd worden: de ontvangen bijdragen met naam en adres van de gever, het bedrag of – indien de bijdrage een bijdrage in natura is - de waarde van de bijdrage en de datum van de bijdrage.

Uit de wet kan men opmaken welke bijdragen wel en welke bijdragen niet genoteerd moeten worden. Elk kalenderjaar zendt een politieke partij aan de Kiesraad een financieel verslag dat een weergave bevat van de gegevens die artikel 19 noemt. Tevens bevat het verslag een overzicht van de bijdragen van in totaal meer dan €2000 die de partij in een kalenderjaar van een gever heeft ontvangen. Ergo, de bijdragen moeten wel geregistreerd worden, maar worden slechts openbaar voorzover zij het drempelbedrag te boven gaan. De Kiesraad maakt het overzicht openbaar. Het CBP leidt hier uit af, dat in de administratie van de politieke partij bedrag en naam, adres en woonplaats van elke (niet-anonieme) gever staan, dat het financieel jaarverslag een weergave daarvan bevat en alleen in diezelfde mate identificerend is daar waar het het overzicht van bijdragen vanaf € 2000 betreft. De Kiesraad vervolgens, publiceert dat overzicht in iets beperkter vorm, namelijk uitsluitend met vermelding van de woonplaats van de gever en niet van zijn adres.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Anonieme bijdragen in geld tot € 150 en in natura tot €700 mogen politieke partijen ontvangen en hoeven ze niet te registreren.

Omdat de politieke partijen in het oog moeten houden hoe hoog de bijdrage is die zij van een geveer in een jaar ontvangen, dienen zij te beschikken over identificerende gegevens van elke niet-anonieme geveer, ongeacht het bedrag per keer. De bijdragen vanaf € 2000 per jaar vallen in de 'gevaarzone'. Anonimiteit van de geveer is daarbij niet gewenst, zoals in de concept-Memorie van Toelichting op diverse plaatsen en vooral in paragraaf 8 is aangegeven. Slechts het vermelden van de categorie 'bijdragen van natuurlijke personen' is daarom geen optie.

Dat de Kiesraad, die toezichthouder is op naleving van de wettelijke plicht, alleen naam en woonplaats publiceert is in overeenstemming met de vereiste zorgvuldigheid, zeker gezien het feit dat artikel 24, vierde lid van de conceptwet stelt dat de Kiesraad de overzichten in ieder geval door publicatie in de Staatscourant openbaar maakt. In paragraaf 7 van de concept-Memorie van Toelichting vult de wetgever dit aan door te stellen dat het in de rede ligt dat de informatie via Internet toegankelijk wordt gemaakt.

Naar het oordeel van het CBP wordt op deze wijze op een goede manier invulling gegeven aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Onderbouwing van de noodzaak

Het CBP adviseert u om paragraaf 8 concept-Memorie van Toelichting te verhelderen door daarin alleen die delen van het oude advies van het CBP te handhaven die rechtstreeks van toepassing zijn op het thans door u voor advies overgelegde ontwerp van wet. Het CBP adviseert u om daarbij explicieter en bij voorkeur minder verspreid over de tekst van de Memorie van Toelichting, aan te geven wat uw reactie is op de volgens het CBP te stellen en te beantwoorden vragen. Het is immers zo, dat de wetgever die een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wil voorschrijven, moet aangeven waarom het noodzakelijk is om bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens op te leggen.

Informerende van betrokkene

De artikelen 33 en 34 WBP bevatten voorschriften betreffende de informatieplicht die rust op de verantwoordelijke die persoonsgegevens bij de betrokkene zelf verkrijgt (i.c. de politieke partij) en de verantwoordelijke die persoonsgegevens op een andere wijze verkrijgt (i.c. de Kiesraad). Artikel 33, derde lid, WBP stelt dat de verantwoordelijke nadere informatie aan de betrokkene (i.c. de geveer) verstrekt voor zover dat gelet op de aard van de gegevens, de omstandigheden waaronder zij worden verkregen of het gebruik dat ervan wordt gemaakt, nodig is om tegenover de betrokkene een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen. Artikel 34, vijfde lid, WBP bevat een uitzondering op de spontane informatieverstrekking aan de betrokkene. Als de vastlegging of verstrekking bij of krachtens wet is voorgeschreven, kan de verantwoordelijke volstaan met het op verzoek informeren over de wettelijke plicht. Het CBP adviseert u om in de Memorie van Toelichting op te nemen dat de zorgvuldigheid en de gewenste transparantie met

zich meebrengen dat ook anders dan via de wet aan burgers duidelijk gemaakt wordt dat deze nieuwe wettelijke plicht op de politieke partijen rust.

Voor de goede orde merkt het CBP op dat

- de WBP niet van toepassing is op verwerkingen van persoonsgegevens door de Kiesraad ten behoeve van de uitvoering van de Kieswet, zo blijkt uit artikel 2, tweede lid sub f, WBP. Op de verwerkingen door de Kiesraad die in het kader van de Wet Financiering politiek partijen plaats vinden is de WBP echter wel van toepassing, hetgeen onder meer betekent dat de verwerking conform artikel 27 WBP bij het CBP gemeld moet worden;
- de verwerking door de politieke partijen vermoedelijk in de meeste gevallen aangemerkt kan worden als een verwerking als bedoeld in artikel 3 van het op artikel 29 WBP gebaseerde Vrijstellingsbesluit (Stb.2001, 250). Indien de verwerking voldoet aan de in dat artikel gestelde eisen kan de politieke partij een beroep doen op vrijstelling van de meldingsplicht.

Het CBP hoopt u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd en verzoekt u het CBP te informeren over de wijze waarop u gevolg geeft aan dit advies. Het CBP is beschikbaar indien nadere toelichting gewenst is.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

mw. mr. dr. J. Beuving
collegelid