

# De bescherming van persoonsgegevens

## Acht Europese landen vergeleken

Bart Custers (eindredactie)

Francien Dechesne

Ilina Georgieva

Simone van der Hof

Met medewerking van:

Alan M. Sears

Tommaso Tani

Sdu Uitgevers  
Den Haag, 2017

## Samenvatting

### Aanleiding en vraagstelling

De bescherming van persoonsgegevens wordt in de Europese Unie in belangrijke mate bepaald door wetgeving. De EU-richtlijn voor de bescherming van persoonsgegevens (richtlijn 95/46/EC), geldig tot 25 mei 2018 en de Algemene Verordening Gegevensbescherming van de EU (verordening 2016/679), geldig vanaf 25 mei 2018, bepalen de kaders voor rechten en plichten van enerzijds personen wier gegevens worden verzameld en verwerkt en anderzijds van personen, bedrijven en overheidsinstellingen die de persoonsgegevens verzamelen en verwerken. Hoe de feitelijke bescherming eruitziet is echter niet alleen afhankelijk van de wettelijke kaders, maar ook van de verdere invulling en interpretatie die daaraan wordt gegeven en de wijze waarop handhaving plaatsvindt. De wet- en regelgeving op het gebied van privacy en de bescherming van persoonsgegevens kent veel open normen. Als gevolg van verschillen in wetgevingsstelsels en culturele verschillen is de richtlijn voor de bescherming van persoonsgegevens in EU-lidstaten op verschillende manieren geïmplementeerd. Als gevolg van de open normen, in combinatie met culturele verschillen, wordt ook op verschillende manieren aan de wet- en regelgeving uitvoering gegeven. Hoewel de Algemene Verordening Gegevensbescherming dit verder zal harmoniseren, is het te verwachten dat in de praktijk verschillen blijven bestaan.

De verschillen in de mate van bescherming van persoonsgegevens roept de vraag op in welk land persoonsgegevens (en daarmee een belangrijk deel van iemands privacy) het beste zijn beschermd en hoe goed de bescherming van persoonsgegevens in Nederland is geregeld in vergelijking met andere landen. Is Nederland een achterhoedespeler, een middenmoter of een koploper op het vlak van privacybescherming? Een antwoord op deze vraag maakt het bovendien mogelijk aanvullende maatregelen ter bescherming van privacy en persoonsgegevens te nemen, als mocht blijken dat die bescherming in Nederland achterblijft bij andere EU-lidstaten. Dit leidt tot de centrale vraagstelling van dit onderzoek:

*Wat is de positie van Nederland met betrekking tot de bescherming van de persoonsgegevens van de burgers in vergelijking met enkele andere landen binnen de Europese Unie?*

Om te komen tot een antwoord op deze vraag zijn zes deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de algemene situatie rondom de bescherming van persoonsgegevens?
2. Welk beleid wordt er vanuit de nationale overheid gevoerd om persoonsgegevens te beschermen?

3. Welke wet- en regelgeving is van toepassing op de bescherming van persoonsgegevens?
4. Op welke wijze zijn wetgeving en beleid op het terrein van bescherming van persoonsgegevens in de praktijk vormgegeven?
5. Hoe zijn toezicht en handhaving bij bescherming van persoonsgegevens georganiseerd?
6. Wanneer de acht onderzochte landen met elkaar worden vergeleken op bovengenoemde aspecten, wat is dan de positie van Nederland?

In dit onderzoek ligt de nadruk op de bescherming van persoonsgegevens (informatie-privacy) en niet op de bescherming van privacy in brede zin. Hoewel een aanzienlijk deel van de onderzoeksvragen juridisch van aard is, is dit geen juridisch-dogmatisch of rechtspositivistisch onderzoek. De nadruk ligt veel meer op de vraag hoe de bescherming van persoonsgegevens voor burgers in de praktijk is vormgegeven en door burgers wordt beleefd. Uit eerder onderzoek blijkt namelijk dat de privacybeleving van burgers niet altijd overeenkomt met de doelstellingen van wet- en regelgeving. In dit onderzoek wordt geen normatief oordeel gegeven over waar Nederland zich zou moeten bevinden in de vergelijking met andere Europese landen, maar worden wel aanknopingspunten geboden hoe Nederland op bepaalde aspecten zou kunnen opschuiven in een bepaalde richting.

### **Methodologie**

Bij een internationale vergelijking is ten eerste een keuze nodig op welke aspecten (de bescherming van persoonsgegevens) wordt vergeleken en is ten tweede een keuze nodig in de landen waarmee wordt vergeleken.

#### *Vergelijkingsaspecten*

Op basis van vooronderzoek is gekozen de bescherming van persoonsgegevens te vergelijken op vijf aspecten, weergegeven in de eerste vijf voornoemde deelvragen. De vergelijkingsaspecten zijn (1) de algemene situatie, (2) beleid, (3) wet- en regelgeving, (4) implementatie, en (5) toezicht en handhaving. Voor elk onderzocht land is middels deskresearch, een uitgebreide vragenlijst en expertbevragingen informatie verzameld op deze aspecten. Middels deskresearch zijn beschikbare literatuur en online gegevens (bijvoorbeeld websites en jaarverslagen van toezichthouders, overheden en burgerrechtenorganisaties) geraadpleegd. In dit onderzoek is geen survey gehouden onder EU-burgers, maar wel is aan de hand van secundaire analyses op en/of hergebruik van bestaande surveys (waaronder de CONSENT Survey, de Eurobarometer en de Oxford Internet Survey) informatie verzameld en de expertbevraging verrijkt. Informatie die niet beschikbaar was via deskresearch is via een uitgebreide vragenlijst uitgezet bij experts in de betreffende landen. Daarnaast is contact opgenomen met (medewerkers van) de toezichthoudende instanties op het gebied van privacy en gegevensbescherming in verschillende landen. Deze experts en toezichthouders hebben niet de integrale vragenlijst toegestuurd gekregen, maar slechts die vragen die niet of onvoldoende konden worden beantwoord middels deskresearch. Op aspecten waar na deskresearch en expertbevraging nog steeds weinig of geen informatie beschikbaar bleek voor bepaalde

landen, zijn de resultaten aangevuld met (nader) literatuuronderzoek, (nadere) media-analyses en aanvullende interviews. Voor aanvullende interviews zijn experts op het gebied van bescherming van persoonsgegevens, beleidsmakers, bedrijven die persoonsgegevens verwerken, toezichthouders en belangenorganisaties benaderd.

Uiteindelijk is het verzamelde materiaal geclusterd in 23 categorieën (labels). Voor de algemene situatie zijn dit internetgebruik, (gevoel van) controle, bewustzijn, vertrouwen, beschermingsmaatregelen, nationale politiek, media-aandacht, datalekken en burgerrechtenorganisaties. Voor beleid zijn dit nationaal beleid & Privacy Impact Assessments, privacy & bescherming van persoonsgegevens in beleid, maatschappelijk debat en informatiecampagnes. Voor wet- en regelgeving zijn dit implementatie van de EU-richtlijn, sectorale wetgeving en zelfregulering & gedragscodes. Voor implementatie zijn dit privacyfunctionarissen, beveiligingsmaatregelen en transparantie. Voor toezicht en handhaving zijn dit toezichthouders, taken & bevoegdheden, gebruik van bevoegdheden en reputatie.

#### *Landenselectie*

In dit onderzoek staat de positie van Nederland centraal. Daarnaast zijn de volgende landen in dit onderzoek betrokken: Duitsland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk, Roemenië en Italië. Deze landen zijn geselecteerd opdat een spreiding aanwezig is op verschillende selectiecriteria. Daarbij gaat het om een strenge/soepele houding ten opzichte van privacybescherming, een vergelijkbare dan wel andere benadering van gegevensbescherming dan Nederland (culturele dimensies, rechtssysteem en monistische/dualistische benadering van internationaal recht), maturiteit op het gebied van privacybescherming (historie, met name toetreding tot de EU) en geografische spreiding (noord-zuid en oost-west). In totaal zijn voor acht Europese landen de vergelijkingsaspecten in kaart gebracht. Daarna zijn per vergelijkingsaspect alle landen vergeleken en is vastgesteld wat de positie van Nederland is ten opzichte van de andere landen.

#### **Resultaten en conclusies**

Wanneer de positie van Nederland wordt vergeleken met de andere onderzochte landen, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Nederlanders vertonen (m.b.t. de bescherming van hun persoonsgegevens) een hoge mate van bewustzijn en zelfredzaamheid. Tegelijkertijd is er een lage bezorgdheid/hoge mate van acceptatie en berusting.
- In Nederland is ruime aandacht voor de bescherming van persoonsgegevens in het politieke debat en in de media.
- Nederland loopt (met Duitsland) voorop met de meldplicht datalekken.
- De budgetten, invloed en bekendheid van burgerrechtenorganisaties in Nederland zijn beperkt.
- Nederland behoort tot de koplopers wat betreft Privacy Impact Assessments, maatschappelijk debat en informatiecampagnes.
- Op het gebied van wet- en regelgeving zijn de verschillen tussen de onderzochte landen niet groot.

- Het aantal privacyfunctionarissen lijkt in Nederland achter te blijven in vergelijking met andere landen.
- Voor de beveiliging van persoonsgegevens zijn er wel richtlijnen in Nederland, maar de toezichthouder biedt geen certificering of keurmerk zoals in andere landen.
- Transparantie is in alle onderzochte landen laag.
- Het budget en het aantal medewerkers van de Nederlandse toezichthouder loopt in de pas met andere landen.
- Boetebevoegdheden van de Nederlandse toezichthouder lopen Europees gezien in de pas.
- De Autoriteit Persoonsgegevens onderhoudt (op individueel niveau) nauwelijks een dialoog met degenen op wie toezicht wordt gehouden en doet nauwelijks aan klachten behandelen.
- De Nederlandse toezichthouder is goed bekend bij burgers.

Wanneer deze conclusies bij elkaar worden opgeteld, kan gesteld worden dat Nederland het goed doet als het gaat om de bescherming van persoonsgegevens. Binnen de groep met landen die in dit onderzoek zijn vergeleken, kan gesteld worden dat Duitsland in de meeste opzichten koploper is en dat met name Italië en Roemenië zich aan het andere uiteinde van het spectrum bevinden. Nederland doet het in de meeste opzichten bovengemiddeld goed. Zo is het goed gesteld met het bewustzijn en de zelfredzaamheid van Nederlanders, is er ruime aandacht voor de bescherming van persoonsgegevens in het politieke debat en de media, loopt Nederland voorop met de meldplicht datalekken, Privacy Impact Assessments, maatschappelijk debat en informatiecampagnes, lopen budgetten, aantallen medewerkers en boetebevoegdheden van toezichthouders goed in de pas en is de Nederlandse toezichthouder goed bekend bij burgers.

Ruimte voor verbetering in Nederland is mogelijk als het gaat om de budgetten, invloed en bekendheid van burgerrechtenorganisaties, het aantal privacyfunctionarissen in organisaties, certificering/keurmerken voor de beveiliging van persoonsgegevens, transparantie, klachtenafhandeling, dialoog tussen enerzijds toezichthouder en anderzijds degenen onder toezicht en burgerrechtenorganisaties. Daarbij dient echter te worden aangetekend dat transparantie in alle onderzochte landen laag is, dat de aankomende Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) een aantal zaken zal verstevigen en dat door de Nederlandse overheden op allerlei andere onderwerpen reeds (verdere) verbeteringen in gang zijn gezet. Dit laatste bevestigt het proactieve optreden van Nederlandse overheden op het terrein van privacy en de bescherming van persoonsgegevens. Door deze opstelling is Nederland goed voorbereid op de Algemene Verordening Gegevensbescherming en is het aannemelijk dat Nederland ook in de toekomst (met name technologische) ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor de bescherming van persoonsgegevens goed zal weten te adresseren.