

32 161 Regels inzake de bescherming van persoonsgegevens van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet bescherming persoonsgegevens BES)

Nota naar aanleiding van het verslag

Het verheugt ons dat de leden van de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid achten onder het voorbehoud dat de gestelde vragen tijdig zijn beantwoord. Ook zijn wij verheugd over het feit dat de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SP met interesse hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De vragen van de leden zullen in de volgorde waarin ze zijn gesteld, worden beantwoord.

I. Algemeen

Het stemt tot genoegen dat de leden van de CDA-fractie begrip hebben voor de gekozen wijze van invoering van de Wet bescherming persoonsgegevens BES (hierna: Wbp BES). Wel dringen deze leden aan om de overgangssituatie zo kort mogelijk te laten duren. In dit verband wijzen zij op de evaluatietermijn van vijf jaar die in de wet is opgenomen. Deze termijn lijkt een veel te lange periode, aldus de aan het woord zijnde leden. De leden menen dat de Wbp BES slechts voor een beperkte periode kan bestaan. Zij missen dan ook een horizonbepaling in het wetsvoorstel die gericht is op het volledig functioneren op de BES-eilanden van de in het Europese deel van Nederland geldende Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp). Zij vragen de regering alsnog een horizonbepaling het wetsvoorstel op te nemen.

Allereerst willen wij erop wijzen dat de Wbp BES in belangrijke mate overeenkomt met de Wbp. De afwijkingen ten opzichte van de Wbp houden vooral verband met het specifieke karakter van de eilanden, zoals de grote afstand tot het Europese deel van Nederland en de kleinschaligheid en - bijgevolg - de beperkte capaciteit bij bestuur en bedrijfsleven. Het gaat bovendien om een beperkt aantal afwijkingen.

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht hebben opgemerkt, is de evaluatietermijn van vijf jaar door de Raad van State geadviseerd. Aanvankelijk was een termijn van drie jaar voorgesteld. De Raad van State acht die periode te kort voor een zinvolle evaluatie, te meer omdat de jaarlijkse rapportages van de toezichthouder informatie kunnen bevatten die van belang is voor eventuele bijstelling van het invoeringsproces, alsmede bouwstenen voor aanpassing van de wet waar dat geboden is¹.

Wij hebben aan het advies van de Raad van State gevolg gegeven, ook gelet op de flexibiliteit die de termijn van vijf jaar biedt om waar nodig aanpassingen te plegen voor een goede invoering en naleving van de Wbp BES. In dit licht is een verkorting van de evaluatietermijn niet te verkiezen. Een goede invoering en naleving van de Wbp BES heeft onzes inziens de voorkeur boven een snelle uitbreiding van de wet met nieuwe verplichtingen en bevoegdheden die wellicht niet of onvoldoende kunnen worden nageleefd. De invoering en de naleving van de nu voorgestelde regels over de bescherming van persoonsgegevens zullen namelijk al veel van burger, bedrijfsleven en bestuur vergen omdat de eilanden voor het eerst daarmee worden geconfronteerd. In het Europese deel van Nederland bestond voordat de Wbp werd ingevoerd al jarenlang een regeling voor de bescherming van persoonsgegevens, te weten: de Wet persoonsregistraties. Er was dus al ervaring met gereguleerde verwerking van persoonsgegevens. Op de eilanden ontbreekt deze ervaring. Bovendien is de Wbp sterk

¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 161, nr. 4

georiënteerd op de Europees Nederlandse samenleving. In dit licht kan nog worden opgemerkt dat de Raad van State in zijn advies heeft gevraagd of de voorgestelde afwijkingen wel toereikend zijn uit oogpunt van een goede invoering en uitvoering².

Om de hiervoor genoemde redenen komt ons het opnemen van een horizonbepaling in het wetsvoorstel niet opportuun voor. Mocht uit de opgedane ervaringen blijken dat Wbp BES niet toereikend is voor een deugdelijke bescherming van persoonsgegevens op de BES-eilanden, dan zullen wij de benodigde wetswijzigingen ter verbetering voorstellen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij elk wetsvoorstel waarbij de Grondwet een rol speelt, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geacht wordt het wetsvoorstel mede te ondertekenen. Zo nee, waarom het in dit geval is gebeurd en zo ja, of dit ook altijd is gebeurd. Ook vragen zij welke consequenties het voor het wetsvoorstel heeft als de Minister van Binnenlandse Zaken niet altijd het wetsvoorstel heeft medeondertekend.

Of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties medeondertekent, is afhankelijk van de vraag of het onderwerp de portefeuille van de Minister betreft. Een regeling wordt namelijk ondertekend of medeondertekend door een bewindspersoon die belast is met de behartiging van een belang dat de desbetreffende regeling beoogt te dienen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Wbp BES medeondertekend omdat deze wet een uitwerking is van artikel 10 van de Grondwet en de minister daarvoor mede verantwoordelijk is. Ook bij de Wbp is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties medeondertekenaar.

II. Het wetsvoorstel

De leden van de fractie van het CDA en de SP merken op dat zij ermee instemmen respectievelijk blij zijn dat mede naar aanleiding van adviezen van de Raad van State en het College bescherming persoonsgegevens is besloten tot het creëren van een toezichthoudend orgaan. De leden van de CDA-fractie vragen of de eilanden, mede gelet op de kleine schaal en de beperkte bestuurlijke draagkracht, de bestuurlijke last aankunnen en of er op de BES voldoende gekwalificeerde personen te vinden zijn voor deze en de overige toezichtcommissies.

Voor de goede orde merken we op dat het altijd de bedoeling is geweest om een toezichthouder in te stellen. Aanvankelijk was gekozen voor een delegatiebepaling in het wetsvoorstel en nadere uitwerking van het toezicht bij algemene maatregel van bestuur. Gelet op de adviezen van de Raad van State en het College bescherming persoonsgegevens is ervoor gekozen om op het niveau van de wet een meer gedetailleerde regeling vast te leggen.

De vraag of de eilanden de bestuurlijke last aankunnen, heeft bij het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel een belangrijke rol gespeeld. Mede gelet op de beschikbare capaciteit is er niet gekozen voor het onverkort van toepassing verklaren van de Wbp maar voor een eigen wettelijke regeling voor de eilanden, die – zoals eerder opgemerkt – in hoge mate overeenkomt met de Wbp.

Wij zijn ervan overtuigd dat er voldoende gekwalificeerde personen zijn voor de betrokken toezichtcommissie en andere toezichtcommissies. Bovendien kan de benodigde expertise door meerdere personen, die elkaar dus aanvullen, worden ingebracht nu de commissie uit meerdere leden bestaat. Voor de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES denken wij aan een bezetting waarbij een of meer leden veel kennis van en ervaring met het bestuur of het bedrijfsleven van de eilanden heeft of hebben, en ten minste één lid veel kennis van en ervaring met de bescherming van persoonsgegevens heeft.

² idem

Gelet op de geringe ervaring in de Nederlandse Antillen met de bescherming van persoonsgegevens, is het wel zo dat wij verwachten dat er in de eerste jaren voor de kennis en ervaring op dit specifieke gebied gebruik zal moeten worden gemaakt van deskundigheid uit het Europese deel van Nederland. Het is overigens niet uitgesloten dat er met het oog op de doelmatigheid personele unies zullen bestaan tussen de verschillende commissies op de BES en de nieuwe landen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de regering voornemens is om de effecten/gevolgen van het ontbreken van de mogelijkheid tot bemiddeling door de toezichthouder, dus waarbij direct de rechter wordt ingeschakeld, mee te nemen in de evaluatie. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen waarom de toezichthouder op de BES niet de mogelijkheid kent om te bemiddelen, in tegenstelling tot het College bescherming persoonsgegevens (hierna: Cbp). Zij vragen of dit niet wenselijk is.

Wij begrijpen de vraag van de leden van de CDA-fractie zo dat deze betrekking heeft op de bemiddeling door het Cbp zoals dat is geregeld in artikel 47 van de Wbp. In antwoord op de vraag van deze leden en van de leden van de PvdA-fractie over het ontbreken van deze mogelijkheid, merken wij op dat er vanwege de beperktere capaciteit gekozen is om desbetreffende taak, evenals een aantal andere taken van het Cbp overigens, vooralsnog niet over te nemen voor de commissie. De verwachting is namelijk dat alle capaciteit van de commissie in het begin zal moeten worden aangewend voor de deugdelijke invoering van de Wbp BES. Wij zullen bij de evaluatie zeker aandacht besteden aan de mogelijkheid tot bemiddeling, zoals de leden van de CDA-fractie ook vragen.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom hoofdstuk 3 van de Wbp over gedragscodes niet is overgenomen in de Wbp BES. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een regeling te treffen die voor burger, bedrijfsleven en bestuur het minst belastend is in een periode waarin zich veel nieuwe ontwikkelingen voltrekken. Een en ander overeenkomstig de afspraken in de Slotverklaring over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van oktober 2006³. Gelet op dit uitgangspunt is een aantal verplichtingen waarvan verwacht wordt dat zij een onevenredige belasting zouden kunnen vormen niet overgenomen. Aan de hand van de praktische ervaringen met de voorgestelde regeling kan dan worden bezien of bepaalde verplichtingen, zoals de bepalingen over de gedragscodes, gaandeweg kunnen worden ingevoerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke geografische omstandigheden hebben geleid dat het onderhavige wetsvoorstel van de Wbp afwijkt. Ook vragen deze leden aan te geven om welke afwijkingen het gaat en waarom juist in die gevallen niet de privacy of een goede privacybeschermende wetgeving prevaleren maar de geografische omstandigheden.

Wij willen nogmaals benadrukken dat de voorliggende regeling wat de bescherming van persoonsgegevens betreft, in belangrijke mate overeenkomt met de Wbp. De regeling voldoet volledig aan de eisen die artikel 10 van de Grondwet stelt aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Met andere woorden, er zijn geen concessies gedaan die afbreuk doen aan het niveau van bescherming van persoonsgegevens.

Een belangrijke geografische omstandigheid is de grote afstand tot het Europese deel van Nederland. Om deze reden is er voorlopig de voorkeur gegeven aan het instellen van een lokale toezichthouder in plaats van uitbreiding van het werkterrein van het Cbp.

Andere relevante geografische omstandigheden zijn de kleinschaligheid van de eilanden en de ligging in de Caribische regio. De Europees Nederlandse wetgeving is niet altijd zonder meer geschikt om toegepast te worden op een klein Caribisch eiland met een

³ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 5

andere sociaal-economische infrastructuur dan het Europese deel van Nederland⁴. Door de kleinschaligheid is er ook beperktere capaciteit bij bestuur en bedrijfsleven dan in het Europese deel van Nederland. Dit laatste is ook de reden waarom de meldplicht niet is opgenomen in het wetsvoorstel. Wij hopen hiermee tevens een antwoord te hebben gegeven op de vraag van de leden van de SP-fractie over de meldplicht.

Er kan overigens over procedurele verplichtingen zoals de meldplicht of het voorafgaand onderzoek worden gemeld dat uit evaluatie van de Wbp is gebleken dat deze weinig bijdragen aan de daadwerkelijke bescherming van persoonsgegevens⁵.

De lokale toezichthouder is overigens ook gekozen met het oog op de verwevenheid met Curaçao en Sint Maarten. Eventuele samenwerking op dit vlak met deze landen zou, ook gelet op de doelmatigheid, niet moeten worden uitgesloten.

III. De invoering

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de wijze van beheer van de in de basisadministratie persoonsgegevens van de BES opgenomen gegevens in overeenstemming is met de Wbp BES.

Artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wbp BES bepaalt dat de wet niet van toepassing is op verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES (Wbap BES). Op dit punt bestaat er een vergelijkbare situatie als in het Europese deel van Nederland, waar de Wbp niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA). In de Wet GBA is op verschillende plaatsen de Wbp van overeenkomstige toepassing verklaard. Aangezien de Wbp BES en de Wbap BES gemodelleerd zijn naar hun Europees Nederlandse voorbeelden, betekent dit dat ook de wijze waarop in de basisadministraties persoonsgegevens van de BES wordt omgegaan met persoonsgegevens in hoge mate overeenkomt met de wijze waarop dat gebeurt in de verwerkingen die onder de werking van de Wbp BES vallen.

De leden van de fractie van het CDA vragen verder op welke manier de betrokken organisaties en bedrijven op de BES en in Curaçao, Sint Maarten en Aruba op de hoogte worden gebracht van deze regeling. Eveneens in dit kader vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering begeleiding bij de invoering van de Wbp BES kan toezeggen.

Naast de publicatie in c.q. de bekendmaking via het Staatsblad zal er onder coördinatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een voorlichtingscampagne plaatsvinden over de BES-wetten. Bij die gelegenheid zal aan de ingezetenen van de BES ook voorlichting over de Wbp BES worden gegeven.

Op dit moment is het zogeheten Regionaal Service Centrum overigens al actief met voorlichting en communicatie over de diverse terreinen. De frequentie van de informatiebijeenkomsten voor de bewoners van de eilanden wordt opgevoerd tot één per maand op Bonaire en één per vier maanden op Sint Eustatius en Saba. Daarnaast vinden op Sint Eustatius en Saba in de kantoren van het Regionaal Service Centrum regelmatig spreekuren voor de bewoners plaats.

Ook zullen wij in overleg met het Cbp en de toekomstige commissie bezien op welke wijze zij een rol kunnen spelen bij de invoering van de Wbp BES.

⁴ Zie ook de Aanpassing van wetten in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 3, blz. 3

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 31 051, nr. 5, blz. 8

IV. Artikelen

Artikelen 16 tot en met 24 De verwerking van bijzondere gegevens

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA merken terecht op dat in het wetsvoorstel niet tot uitdrukking komt dat de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES ontheffing zal kunnen verlenen voor de verwerking van bijzondere gegevens, in tegenstelling tot hetgeen de regering in het nader rapport heeft aangegeven. Dit is abusievelijk niet in het wetsvoorstel verwerkt. Met de bijgaande nota van wijziging wordt deze omissie hersteld.

Artikelen 25 en 26 De informatieverstrekking aan de betrokkene

De leden van de SP-fractie vragen over de uitzondering van de plicht om informatie aan de betrokkene te verstrekken, om een nadere omschrijving van 'onevenredige inspanning' en 'bijzonder tijdrovend'. Ook vragen zij hoe de toezichthouder zal toezien op de toepassing van deze uitzondering.

De desbetreffende begrippen zijn afkomstig uit de Wbp en zijn dus geen nieuwe begrippen. Deze begrippen zullen ook op dezelfde wijze moeten worden geïnterpreteerd. In de memorie van toelichting bij de Wbp is over de begrippen opgemerkt: "De vraag of er sprake is van een 'onevenredige inspanning' is mede afhankelijk van bijvoorbeeld de mate waarin andere wegen ontstaan om de betrokkenen op adequate wijze van informatie te voorzien en het medium waarvan mag worden aangenomen dat de betrokkene voor een groot gedeelte bereikt"⁶.

De toezichthouder zal veelal na ontdekking door de betrokkene die vervolgens daarover een klacht indient, optreden c.q. kunnen beoordelen of de uitzondering terecht is ingeroepen. De commissie zal daarnaast ook bij verwerkers of verantwoordelijken steekproefsgewijs controleren.

Artikelen 27 tot en met 34 De rechten van betrokkene

De leden van de CDA-fractie vragen over artikel 27, eerste lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel waarom niet de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES wordt aangewezen als bevoegde autoriteit voor het verlenen van ontheffing. Zoals eerder opgemerkt, is er sprake van een omissie die bij nota van wijziging wordt hersteld. De commissie wordt de bevoegde autoriteit.

Artikelen 42 en 43 Het gegevensverkeer met landen buiten de Europese Unie

De leden van de fractie van het CDA merken terecht op dat de BES geen deel uitmaken van de Europese Unie. In artikel 42 is niettemin een regeling getroffen over gegevensverkeer met landen buiten de Europese Unie. De reden hiervoor ligt in het feit dat de BES onderdeel worden van het staatsbestel van Nederland. Door deze verbondenheid is gegevensverkeer tussen het Europese deel van Nederland en de BES onvermijdelijk. Hierdoor bestaat ook de kans dat Europees Nederlandse gegevens, die aan het EU-regime zijn onderworpen, worden doorgegeven aan andere, niet-EU landen. Om te waarborgen dat deze gegevensuitwisseling voldoet aan de eisen die de Wbp en de EU-richtlijn stellen, is artikel 42

⁶ Kamerstukken 1997/98, 25 892, nr. 3, blz. 155 e.v.

opgenomen. Bovendien zijn wij van mening dat er bij gegevensverstrekking door de BES aan niet-EU landen eveneens waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens moeten zijn, zoals de waarborg van een adequaat beschermingsniveau in het land van ontvangst.

Artikelen 44 tot en met 55

De eerdergenoemde leden merken terecht op de Algemene wet (hierna: Awb) bestuursrecht niet van toepassing is op de BES. In artikel 51 is de Awb evenwel van toepassing verklaard op de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES. De eerdergenoemde leden vragen hoe dit wettechnisch vorm krijgt nu de Awb geen kracht van wet krijgt op de BES. Ook vragen zij hoe zich dit verhoudt tot eerdere verwijzingen naar de Wet administratieve rechtspraak BES.

Het huidig Antilliaans recht kent geen algemene regels op het gebied van het toezicht op de naleving zoals die in de Awb er wel zijn. Het stellen van regels op dit vlak wordt echter in het onderhavige geval noodzakelijk geacht omdat de commissie anders haar taken niet adequaat zal kunnen uitvoeren. Zoals gezegd, kent de Awb wel dergelijke regels. Er is vervolgens een keuze gemaakt tussen het overschrijven van de Awb-bepalingen en de van overeenkomstige toepassing verklaring daarvan. Het laatste verdient de voorkeur uit het oogpunt van wetgevingssystematiek. De bepalingen die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard, kunnen overigens ook los van de overige Awb-bepalingen worden toegepast. Dit brengt tevens met zich dat er geen conflicten met het toepasselijke bestuursprocesrecht, zoals dat is neergelegd in de Wet administratieve rechtspraak BES, kunnen ontstaan.

De Minister van Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,