



De Minister voor Rechtsbescherming
De heer drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
4 februari 2021

Ons kenmerk

Uw brief van

Contactpersoon

Uw kenmerk

Onderwerp

Advies voorstel goedkeuring Protocol tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 21 juli 2020 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het consultatiewetsvoorstel tot goedkeuring van het op 10 oktober 2018 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 2018, 201 en Trb. 2020, ...) (hierna: het concept).

De AP heeft een opmerking over het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het concept

Het conceptwetsvoorstel strekt tot goedkeuring voor het Europese deel van Nederland van het wijzigingsprotocol uit 2018. Onder de auspiciën van de Raad van Europa is in 1981 te Straatsburg het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens tot stand gekomen (het Verdrag).



Datum

Ons kenmerk

Het verdrag vormt een uitwerking van het door artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens.¹ Het verdrag is wereldwijd het enige verdrag inzake de bescherming van persoonsgegevens en staat ook open voor staten die geen lid zijn van de Raad van Europa. Momenteel is het verdrag van kracht voor 55 staten, waaronder alle lidstaten van de Europese Unie (hierna: 'de EU'), de Russische Federatie, Turkije, Marokko, Mexico, Uruguay en Argentinië.²

Door het wijzigingsprotocol wordt het systeem van gegevensbescherming dat als maatgevend wordt beschouwd in het kader van de Raad van Europa in lijn gebracht met het huidige systeem van gegevensbescherming dat van kracht is binnen de EU³: de AVG en de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging. Hierdoor wordt voorkomen dat EU-lidstaten zoals Nederland worden onderworpen aan verschillende of zelfs tegenstrijdige verplichtingen uit hoofde van het recht van de EU en het recht van de Raad van Europa.

Voor wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden geldt het huidige verdrag voor het Europese en het Caribische deel van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Het huidige verdrag geldt echter voor geen van de Caribische landen in het Koninkrijk: Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Advies

Caribisch Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk

De toelichting stelt over het Caribisch deel van Nederland - Bonaire, Sint Eustatius en Saba - en over de Caribische landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) dat als de tijd daar rijp voor is door een separaat wetsvoorstel goedkeuring van het wijzigingsprotocol zal worden gevraagd.

a. Toelichting over Caribisch Nederland

Dat nu nog geen goedkeuring wordt gevraagd voor Caribisch Nederland wordt in de kern als volgt gemotiveerd.

"Om te beginnen heeft Nederland binnen de Raad van Europa de toezegging gedaan het Protocol binnen drie jaar na ondertekening te ratificeren. Voor het Europese deel van Nederland is deze termijn haalbaar, aangezien de ratificatie van het Protocol niet tot het aannemen van uitvoeringswetgeving noodzaakt. Ratificatie van het Protocol voor het Caribische deel van Nederland vergt daarentegen zowel een wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens BES (hierna: 'de Wbp-BES') als een uitbreiding van de taken van de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens-BES (hierna: 'de CBP-BES')."

Hoewel in 2019 onderzoek is gedaan de naar de Wetbp-BES, geeft de minister aan dat een nieuw evaluatieonderzoek zal volgen naar de vraag of aanpassing van de Wetbp-BES nodig is:

¹ Toelichting, par. 2.2.

² Toelichting, par. 2.2.

³ Toelichting, par. 2.3.



Datum

Ons kenmerk

“Indien uit dit nieuwe evaluatieonderzoek mocht blijken dat het aangewezen is om de Wbp-BES te wijzigen, dan ligt het voor de hand dat de regering tegelijkertijd met de voorgenomen wijziging van de Wbp-BES ook de goedkeuring van het wijzigingsprotocol voor het Caribische deel van Nederland aan het parlement zal voorleggen, zodat het parlement in staat zal worden gesteld om deze beide voorstellen in onderlinge samenhang te beoordelen.”

b. Toelichting over de Caribische landen binnen het Koninkrijk

Met betrekking tot medegelding voor de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba stelt de toelichting:

“In juni 2019 is aan de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten de vraag voorgelegd of zij de medegelding van het gewijzigde Verdrag wenselijk achten. De regering van Curaçao heeft inmiddels aangegeven medegelding wenselijk te achten. Voor de uitvoering van het gewijzigde Verdrag is in Curaçao uitvoeringswetgeving nodig, die nog niet gereed is. De regeringen van Aruba en Sint Maarten hebben de wenselijkheid van de medegelding van het gewijzigde Verdrag nog in beraad. Aangezien het Verdrag indertijd uitsluitend is goedgekeurd voor Nederland (Stb. 1990, 351), zal er te zijner tijd voor één of meer van deze delen van het Koninkrijk een separate parlementaire goedkeuringsprocedure worden opgestart ten behoeve van de goedkeuring van zowel het Verdrag als het wijzigingsprotocol.

De goedkeuring van het wijzigingsprotocol wordt om deze redenen thans uitsluitend gevraagd voor het Europese deel van Nederland.”

c. De bescherming van persoonsgegevens binnen het Koninkrijk

De regelgeving met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens van Europees Nederland, Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) en de Caribische landen binnen het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) loopt uiteen en bijv. niet alle landen beschikken over een toezichtsorgaan.⁴ De AVG en de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging zijn niet van toepassing in Caribisch Nederland of de Caribische landen.⁵ Ook geldt het Verdrag niet voor Curaçao, Sint Maarten en voor Aruba; het verdrag geldt daarentegen wel voor Europees en Caribisch Nederland.

In de Grondwet en in alle Staatsregelingen van het Koninkrijk komt het recht op bescherming van persoonsgegevens tot uitdrukking.⁶ Curaçao, Sint Maarten en Aruba kennen ter uitvoering daarvan verschillende organieke landsverordeningen die overeenkomsten vertonen met de vroegere Wet bescherming persoonsgegevens en de vroegere Wet persoonsregistraties. Dit geldt ook voor de Wbp-BES.

⁴ Vgl. Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens BES, Pro Facto, 2019, blz. 5.

⁵ Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 889, nr. 3, blz. 10. Ook het recht tot bescherming van persoonsgegevens, neergelegd in artikel 8 van het Handvest voor de Europese Unie geldt niet voor de Caribische landen.

⁶ Artikel 10 Grondwet, artikel I.16 van de Staatsregeling van Aruba, artikel 5 van de Staatsregeling van Sint Maarten en artikel 12 van de Staatsregeling van Curaçao. Vgl. ook paragraaf 3 van van het Statuut voor het Koninkrijk.



Datum

Ons kenmerk

Voorts bevatten de consensusrijkswet politie en de rijkswet Openbare Ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepalingen over gegevens. Deze consensusrijkswetten gelden echter niet voor Aruba.

Uitwisseling van informatie in het kader van strafzaken tussen de landen in het Koninkrijk vindt volgens de Raad voor rechtshandhaving voor een belangrijk deel plaats in de vorm van rechtshulp. Binnen de rechtshulp zijn te onderscheiden de politieke en de justitiële rechtshulp. Van politieke rechtshulp is in de internationale rechtshulp sprake wanneer er in het kader van de opsporing of voorkoming van strafbare feiten uitsluitend om inlichtingen wordt gevraagd, en voor het verkrijgen van deze informatie geen gebruik hoeft te worden gemaakt van dwangmiddelen of bijzondere opsporingsbevoegdheden. Alle andere rechtshulpverzoeken zijn te beschouwen als justitiële rechtshulpverzoeken.⁷

d. Spoedig naar een gelijkwaardige bescherming

De AP onderschrijft dat de bescherming van persoonsgegevens een mensenrecht is dat binnen het Koninkrijk en nog sterker, binnen Nederland als land binnen het Koninkrijk, een gelijkwaardige bescherming verdient.⁸ Dit klemmt temeer nu veel persoonsgegevens worden uitgewisseld tussen Europees Nederland, Caribisch Nederland en de Caribische landen. De komst van de AVG heeft deze situatie complexer gemaakt omdat de materiële normen in Europees Nederland op punten afwijken van hetgeen geldt in Caribisch Nederland en de landen overzee; deels ook strenger zijn.⁹ Naast de wetgeving lijkt ook de toepassing en uitvoering van de wetgeving uiteen te lopen.

Met de voorgestelde goedkeuring van het wijzigingsprotocol voor alleen Europees Nederland en niet voor Bonaire, of Sint Eustatius of Saba, (Caribisch Nederland), wordt de ongelijkheid terzake echter juist vergroot.¹⁰

Een voor de hand liggende mogelijkheid om tot meer gelijkwaardigheid te komen is goedkeuring van het wijzigingsprotocol voor het hele Koninkrijk. Het wijzigingsprotocol vormt een uitwerking van het door artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de

⁷ De Raad voor de rechtshandhaving verrichtte in 2016 een onderzoek naar de uitwisseling van politieke en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk. In dit onderzoek van de Raad bleek dat met name rond de uitwisseling van politieke informatie en rond de scheidslijn tussen politieke en justitiële rechtshulp binnen het Koninkrijk (de interregionale rechtshulp) onduidelijkheid te bestaan. https://www.raadrechtshandhaving.com/nl_NL/eindrapport-inspectieonderzoek-uitwisseling-v.

⁸ Aldus de minister in reactie op de evaluatie van de Wet bescherming persoonsgegevens BES (Kamerstukken II 2019/20, 32 761, nr. 161, blz. 4). Vgl. ook de opvatting van de rijksministerraad dat uitgangspunt is dat Mensenrechtenverdragen voor het hele Koninkrijk gelding hebben (Kamerstukken II, 2018/19, 33 826, nr. 29, blz. 2).

⁹ Evaluatie, Wet bp-BES, blz. 5 en 6.

¹⁰ Vgl. artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet: Voor deze openbare lichamen kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. De Afdeling advisering heeft haar Voorlichting uit 2019 over de bestaande vormgeving tussen de Caribisch en Europees Nederland geadviseerd om de eilanden niet gezamenlijk, maar op zichzelf te beschouwen. De AP plaatst daarbij de kanttekening of die benadering ook moet gelden voor mensenrechtenverdragen zoals, hier, het recht op bescherming van persoonsgegevens.



Datum

Ons kenmerk

geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens¹¹ en ziet zowel op het terrein van de AVG en dat van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (Richtlijn). De landen van het Koninkrijk zijn gebonden aan het EVRM.¹² Ook gelet op deze achtergrond is het zaak dat medegelding voor het Koninkrijk wordt geadresseerd.

Toepassing van het verdrag en wijzigingsprotocol is bovendien relevant voor beoordeling van ‘derde landen’, volgens overweging 105 bij AVG’. Caribisch Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk zijn op te vatten als ‘derde landen’ in de zin van de AVG en de Richtlijn.¹³

Daar komt nog bij dat volgens het rapport van de adviescommissie internationale vraagstukken¹⁴ de internationale geloofwaardigheid van het Koninkrijk in het geding is wanneer het andere staten (soms met minder uitvoeringscapaciteit dan de drie Caribische landen en Caribisch Nederland) aanmoedigt mensenrechtenverdragen te ondertekenen en na te leven, terwijl het zelf de gelding van deze verdragen beperkt tot een deel van het Koninkrijk.

e. Conclusie

In het justitieel vierlanden overleg tussen de ministers van Justitie van de landen binnen het Koninkrijk van 14 januari 2021 is besloten:

“Het door de landen van het koninkrijk gezamenlijk tot stand brengen van een rijkswet waarin een geharmoniseerd niveau van bescherming van persoonsgegevens, politieke, justitiële en strafvorderlijke gegevens binnen het Caribisch deel van het koninkrijk wordt geregeld.”¹⁵

Dit noopt tot het vaststellen van gemeenschappelijke normen binnen in elk geval het Caribisch deel van het Koninkrijk. Dit lijkt te betekenen dat de Caribische landen en Caribisch Nederland op een later moment of momenten in aanmerking komen om goedkeuring van het verdrag en het wijzigingsprotocol te vragen. Weliswaar hebben Sint Maarten en Aruba - blijkens de toelichting – medegelding nog in beraad, maar inmiddels valt aan te nemen dat ook deze landen medegelding wensen, nu zij onlangs hebben ingestemd met het tot stand brengen van een consensusrijkswet om harmonisering en verhoging van het beschermingsniveau te waarborgen.

¹¹ Toelichting, par. 1 en artikel 1 van het huidige verdrag. In het gewijzigde verdrag het doel van het verdrag als volgt omschreven: “The purpose of this Convention is to protect every individual, whatever his or her nationality or residence, with regard to the processing of their personal data, thereby contributing to respect for his or her human rights and fundamental freedoms, and in particular the right to privacy.”

¹² In de Staatsregeling van Sint Maarten zijn bovendien enkele EVRM-rechten neergelegd die niet in de Grondwet zijn verankerd, zoals het recht op een eerlijk proces. Vgl. R. Vennix, Highlights uit de ontwerp-Staatsregeling van Sint Maarten, NJB 2010, 7 mei 2010 en Hoogers, Tijdschrift voor Constitutioneel recht, 2011.

¹³ Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, blz. 60 en Kamerstukken II 2017/18, 34 889, nr. 3, blz. 13.

¹⁴ Adviesraad internationale vraagstukken, Fundamentele rechten in het Koninkrijk, juni 2018.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/14/overleg-justitiële-samenwerking-tussen-nederland-aruba-curacao-en-sint-maarten-geslaagd>.



Datum

Ons kenmerk

De AP adviseert in het licht van het voorgaande de toelichting over de goedkeuring voor Caribisch Nederland en de Caribische landen te actualiseren en daarbij expliciet in te gaan op het spoedig adresseren van een geharmoniseerd niveau van bescherming van persoonsgegevens binnen het gehele Koninkrijk, materieel op niveau van de AVG en de Richtlijn en de goedkeuring van het verdrag cq. het wijzigingsprotocol voor het gehele Koninkrijk en daarbij het tijdpad te vermelden en de wijze waarop een tijdige totstandkoming wordt bewerkstelligd.

Tevens adviseert de AP in te gaan op de (afzonderlijke) gelding voor Bonaire, voor Sint Eustatius of voor Saba, omdat het huidige verdrag zowel geldt voor Europees en Caribisch Nederland en de voorliggende goedkeuring in zoverre juist leidt tot een verschil binnen Nederland, waar dat nu niet het geval is.

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,

Drs. C.E. Mur
Bestuurslid