

Vergaderjaar 2012–2013

33 219

Nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen)

Nr. 10

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 december 2012 en het nader rapport d.d. 8 februari 2013 bij de tweede nota van wijziging (Kamerstuk 33 219, nr. 9), aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 29 november 2012, no. 12.002853, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake de nota van wijziging bij het voorstel van wet houdende nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen), met toelichting.

De nota van wijziging strekt tot beperking van de registratie van gegevens over de vreemde nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit in de basisregistratie personen. Van burgers die op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap de Nederlandse nationaliteit van rechtswege hebben verkregen, wordt de vreemde nationaliteit niet meer geregistreerd in de basisregistratie personen. Alleen van personen die op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap het Nederlanderschap door (bevestiging van) optie of door verlening (naturalisatie) hebben verworven, zal de vreemde nationaliteit nog worden geregistreerd. De reeds bestaande registraties van de vreemde nationaliteit van personen die op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap de Nederlandse nationaliteit van rechtswege hebben verkregen, blijven gehandhaafd, tenzij de betreffende persoon, indien deze ouder is dan 16 jaar, een verzoek doet tot verwijdering daarvan.

De Afdeling maakt naar aanleiding van de nota van wijziging opmerkingen over de voorgestelde wijziging als zodanig en over het handhaven van de al bestaande registraties van de vreemde nationaliteit in de

¹ De oorspronkelijke tekst van de tweede nota van wijziging zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

basisregistratie personen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 november 2011, no. 12.002853, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 20 december 2012, nr. W04.12.0476/I, bied ik u hierbij aan.

1. De voorgestelde wijziging als zodanig

a. Aanleiding; noodzaak

Blijkens de toelichting beoogt de regering met de voorgestelde wijziging het oplossen van «een gevoelig maatschappelijk probleem.» Het gaat dan om burgers die van rechtswege Nederlander zijn en die tevens een vreemde nationaliteit bezitten. Als het hier gaat om burgers die zich uitsluitend Nederlander voelen, acht de regering het ongewenst dat zij, ongewild en voortdurend, en over meerdere generaties, worden geconfronteerd met hun vreemde nationaliteit. Het voorstel strekt er, kort gezegd, toe dat in de basisregistratie personen de vreemde nationaliteit niet langer naast de Nederlandse nationaliteit wordt opgenomen, behalve in het geval van personen die het Nederlanderschap hebben verworven door (bevestiging van) optie of door verlening (naturalisatie).

Het trok de aandacht van de Afdeling dat de toelichting in feite volstaat met het stellen dat er een gevoelig maatschappelijk probleem is, zonder dat op enige wijze wordt onderbouwd waaruit is gebleken dat dit probleem – van «ongewilde en voortdurende confrontatie» met de vreemde nationaliteit – zich voordoet, en met name hoe groot de groep is van hen die bezwaren hebben tegen de registratie ook van hun vreemde nationaliteit. Evenmin wordt ingegaan op de vraag of er wellicht anderen zijn die de bedoelde meervoudige registratie wél op prijs stellen, en/of daarbij een evident persoonlijk belang of voordeel hebben. Meer in het bijzonder is het de Afdeling uit de toelichting niet duidelijk geworden of het daar genoemde probleem alleen, of met name, betrekking heeft op de registratie als zodanig. Immers, de genoemde confrontatie met de vreemde nationaliteit, indien opgenomen in de basisregistratie personen, zal zich in de praktijk vooral kunnen voordoen in het geval door of voor betrokkene, voor welk doel ook, een afschrift wordt verlangd uit de basisregistratie personen.

In dit verband merkt de Afdeling op dat de minister van BZK op 8 februari 2011 in antwoord op vragen van leden van de Tweede Kamer heeft aangegeven dat voor gemeenten een uniforme gedragslijn is vastgesteld die bepaalt dat gemeenten in afschriften van de GBA die door de burger worden aangevraagd, in beginsel geen gegevens omtrent de nationaliteit(en) vermelden. Ook gaf de minister aan dat al opdracht is gegeven tot het doorvoeren van een technische aanpassing van het GBA, waardoor niet automatisch alle nationaliteiten van een persoon aan afnemers worden verstrekt. Aldus ontvangen gebruikers op geautomatiseerde wijze alleen die nationaliteitsgegevens die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun overheidstaken.²

Uit het voorgaande blijkt dat de kans klein is dat de Nederlandse burger als gevolg van de registratie in de basisregistratie personen met zijn vreemde nationaliteit wordt geconfronteerd en dat er bovendien

² Kamerstukken II 2010/11, Aanhangsel Handelingen, 1349, blz. 3.

technische mogelijkheden zijn om ervoor te zorgen dat zo'n situatie zich zo min mogelijk voordoet.

Voor zover het niet (alleen) gaat om confrontatie met de vreemde nationaliteit in het geval van een afschrift uit de GBA, merkt de Afdeling op dat beëindiging van de registratie van de vreemde nationaliteit van Nederlanders in de basisregistratie personen er hoe dan ook niet toe kan leiden dat een dergelijke confrontatie geheel wordt voorkomen. Indien het immers ter uitvoering van overheidstaken noodzakelijk is dat overheidsorganen weten of een Nederlander tevens een vreemde nationaliteit heeft, en dit gegeven niet langer in de basisregistratie is in te zien, zullen zij deze informatie op andere wijze moeten verkrijgen of registreren. Het probleem wordt derhalve slechts verplaatst.³ Mogelijk zelfs zal burgers juist vaker worden gevraagd om zelf gegevens over hun vreemde nationaliteit te verschaffen.

Een gedegen onderbouwing is te meer van belang gezien de stevige bezwaren tegen het voorstel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken. Blijkens de toelichting schat de regering deze bezwaren zodanig in «dat zij onvoldoende redenen vormen om van de voorgestelde aanpassing van het wetsvoorstel Brp af te zien». Deze reactie duidt op een afweging van het belang dat de regering hecht aan het voorstel tegen de bezwaren uit de kring van hen die in de praktijk van doen hebben met de basisregistratie personen. Gegeven zo'n belangenafweging, zal naar de mate waarin de onderbouwing van het voorstel minder robuust is, aan de bezwaren tegen dat voorstel meer gewicht moeten toekomen. De Afdeling merkt in dit verband op dat het belang en het nut van registratie ook van de vreemde nationaliteit veel groter is dan de toelichting doet voorkomen. Gewezen kan worden op de vreemdelingenpraktijk, waarbij in het kader van het toezicht en van de beoordeling van aanspraken die kunnen worden ontleend aan de andere nationaliteit, eenduidige en snelle beschikbaarheid ter zake van die nationaliteit van groot belang is. Zo zal het in veel gevallen gaan om een nationaliteit van één van de EU-lidstaten of een Turkse nationaliteit, waaraan betrokkene sterke rechten ten aanzien van gezinshereniging kan ontlenen.

Gezien het voorgaande adviseert de Afdeling het in de toelichting gestelde probleem alsnog nader te onderbouwen en het voorstel zo nodig nader te overwegen.

b. De motivering van het onderscheid naar de wijze waarop het Nederlanderschap is verkregen

Blijkens de toelichting acht de regering vermelding in de basisregistratie personen van de vreemde nationaliteit voor hen die het Nederlanderschap van rechtswege hebben verkregen niet langer noodzakelijk. Registratie van de vreemde nationaliteit van Nederlanders die het Nederlanderschap door (bevestiging van) optie of door naturalisatie hebben verworven, wordt daarentegen nog wel nodig geacht.

Met betrekking tot degenen die het Nederlanderschap door (bevestiging van) optie of door verlening (naturalisatie) hebben verworven, bevat de toelichting echter niet meer dan de stelling dat de beschikbaarheid van het gegeven over de vreemde nationaliteit onmisbaar is in verband met het uitvoeren van bepaalde wetgeving en overheidstaken. Als voor de hier bedoelde categorie het naar het oordeel van de regering onontbeerlijk is dat direct kan worden beschikt over de informatie over de andere

³ Kamerstukken II 2010/11, Aanhangsel Handelingen, 1349, blz. 2.

nationaliteit, valt vooralsnog niet in te zien waarom dat argument niet zou gelden ten aanzien van hen die het Nederlanderschap van rechtswege hebben verkregen. De Afdeling mist een motivering van deze stelling, en daarmee van het voorgestelde onderscheid. Deze motivering is mede van belang uit een oogpunt van de hierna onder 2. te bespreken eisen die voortvloeien uit de Europese privacyrichtlijn.

De Afdeling adviseert de noodzaak tot het behouden van de registratie van de vreemde nationaliteit in de hiervoor bedoelde gevallen alsnog dragend te motiveren, en ook op dit punt het voorstel zo nodig nader te overwegen.

Voor het geval de hiervoor geadviseerde heroverweging niet zou leiden tot het terugkomen op de voorgestelde wijziging, zal de Afdeling hierna in verband met de naleving van de Europese privacyrichtlijn aandacht besteden aan de consequenties van de aldus te kiezen gedragslijn voor de bestaande registraties.

1. De voorgestelde wijziging als zodanig

a. Aanleiding; noodzaak

Het advies van de Afdeling om het in de toelichting gestelde probleem van «ongewilde en voortdurende confrontatie» met de vreemde nationaliteit alsnog nader te onderbouwen en het voorstel zo nodig nader te overwegen, is opgevolgd door de toelichting aan te vullen op de punten die de Afdeling in haar advies adresseert.

De Afdeling constateert in dit verband onder andere dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de vraag of er wellicht anderen zijn die de bedoelde meervoudige registratie wél op prijs stellen, en/of daarbij een evident persoonlijk belang of voordeel hebben. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de basisregistratie personen tot doel heeft overheidsorganen te voorzien van de persoonsgegevens van de burger die noodzakelijk worden geacht ter uitvoering van hun taken. Gelet op dat doel en vanwege het belang van een betrouwbare en consistente registratie van persoonsgegevens, wordt geen rekening gehouden met de individuele en persoonlijke voorkeur of belangen van burgers bij de registratie. Overigens wordt in de wet wel rekening gehouden met een persoonlijk belang van een ingeschrevene die is geadopteerd of van geslacht is gewijzigd. Zij kunnen verzoeken om bepaalde gegevens, daterende van vóór de adoptie of geslachtswijziging, te verwijderen. Deze zeer beperkte uitzondering op het uitgangspunt van de registratie, die naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak al geruime tijd in de wetgeving is opgenomen, is echter van een andere orde dan de vermelding van de vreemde nationaliteit. De desbetreffende uitzondering kan worden gezien als een complementair uitvloeisel van een daadwerkelijk opgetreden wijziging in de gegevens betreffende de familierechtelijke betrekking of het geslacht van de betrokkene. Het gegeven met betrekking tot de vreemde nationaliteit(en) is echter niet gewijzigd. De ingeschrevene bezit immers nog steeds de desbetreffende nationaliteit(en). Het niet registreren van deze vreemde nationaliteit(en) in de basisregistratie personen is dan ook het gevolg van een algemene afweging, waarbij handhaving van het uitgangspunt van een betrouwbare en consistente registratie van persoonsgegevens voorop staat.

Verder is het de Afdeling uit de toelichting niet duidelijk geworden of het probleem alleen, of met name, betrekking heeft op de registratie als zodanig. Volgens de Afdeling blijkt uit een uniforme gedragslijn voor gemeenten en aangekondigde technische aanpassingen van het GBA dat

de kans klein is dat de Nederlandse burger als gevolg van de registratie in de basisregistratie personen met zijn vreemde nationaliteit wordt geconfronteerd. In reactie hierop wordt opgemerkt, dat de genoemde gedragslijn en technische aanpassing van de GBA geen garantie geven dat burgers niet vanuit de basisregistratie personen worden geconfronteerd met hun vreemde nationaliteit(en). Een volledige beëindiging de registratie van de vreemde nationaliteit(en) naast het Nederlanderschap in de basisregistratie personen geeft die zekerheid wel.

In reactie op de opmerking van de Afdeling dat beëindiging van de registratie er hoe dan ook niet toe kan leiden dat een dergelijke confrontatie geheel wordt voorkomen en dat het probleem slechts wordt verplaatst en mogelijk zelfs erger, is in de toelichting bij de nota van wijziging aangegeven dat het voorkomen van de confrontatie alleen wordt bewerkstelligd voor zover het de registratie van de vreemde nationaliteit(en) in de basisregistratie personen betreft. Dit laat onverlet dat confrontatie toch plaats kan vinden bij overheidsinstanties voor wie dit gegeven noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taken.

Ten slotte is in reactie op de opmerking van de Afdeling dat het belang en het nut van de registratie ook van de vreemde nationaliteit veel groter is dan de toelichting doet voorkomen, specifiek op het door de Afdeling genoemde punt van de vreemdelingenpraktijk navraag gedaan bij de IND. Daaruit is gebleken dat in het kader van het toezicht en de beoordeling van aanspraken die kunnen worden ontleend aan de vreemde nationaliteit, in principe geen gebruik wordt gemaakt van de gegevens over de vreemde nationaliteit die nu in de GBA zijn geregistreerd. De bewijslast ligt in die situaties bij de vreemdeling die in Nederland verblijf beoogt. In de praktijk betekent dit dat deze persoon door het overleggen van een paspoort van de betreffende EU-lidstaat aantoonde dat degene bij wie hij wil verblijven EU-onderdaan is. Hetzelfde geldt voor Turkse onderdanen die stellen rechten te kunnen ontleenen aan het Associatiebesluit EU-Turkije. Het gaat hier om de toepassing van de burger begunstigende regels. Dat is geen belang van de overheid, maar van de burger zelf.

b. De motivering van het onderscheid naar de wijze waarop het Nederlanderschap is verkregen

Het advies van de Afdeling om de noodzaak tot het behouden van de registratie van de vreemde nationaliteit van Nederlanders die het Nederlanderschap door (bevestiging) van optie of door naturalisatie hebben verworven, alsnog dragend te motiveren en ook op dit punt het voorstel nader te overwegen, heeft geleid tot een heroverweging als gevolg waarvan de nota van wijziging en de daarbij behorende toelichting in die zin zijn aangepast dat het eerder gemaakte onderscheid is vervallen en aldus bij ingeschrevenen in de basisregistratie personen in geen enkel geval gegevens over de vreemde nationaliteit(en) naast de Nederlandse nationaliteit worden geregistreerd. Het kabinet is van mening dat het effectief uitvoeren van bepaalde overheidstaken bij het ontbreken van de registratie van de vreemde nationaliteit van diegene die de Nederlandse nationaliteit door (bevestiging van) optie of door verlening (naturalisatie) hebben verkregen bij nader inzien niet zodanig wordt belemmerd dat niet zou kunnen worden tegemoet gekomen aan het hiervoor genoemde belang van alle Nederlandse burgers bij het niet registreren van hun vreemde nationaliteit en de eisen die voortvloeien uit de Europese privacy-richtlijn.

2. Het handhaven van al bestaande registraties

Het voorstel voor de Wet basisregistratie personen behelst een wijziging van het wettelijk kader voor de basisregistratie van persoonsgegevens, als thans vormgegeven in de Wet GBA. Voor de uitvoering van overheids-taken is een aantal basisgegevens noodzakelijk. In de basisregistratie worden daarom kerngegevens opgenomen die in beginsel alle overheids-organen nodig hebben in verband met de uitvoering van hun werkzaamheden. Doelstelling van de basisregistratie van persoonsgegevens is het in stand houden van een doelmatige informatievoorziening van de overheid met gelijktijdige waarborging van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde burger. Daarbij is het eenmalig verzamelen en opslaan van de relevante persoonsgegevens over de burger in combinatie met het meervoudig gebruik van die gegevens door de gehele overheid het uitgangspunt. Reeds bij de behandeling van de Wet GBA is besloten om alle gegevens over de nationaliteit in de GBA te registreren, omdat deze gegevens worden gebruikt bij de uitvoering van wetten en overheidstaken.

In verband met de beoordeling van de voorgestelde Wet basisregistratie personen en daarmee ook van de onderhavige nota van wijziging, merkt de Afdeling op dat het hier gaat om de verwerking van persoonsgegevens, zodat bij de verzameling en verwerking bijzondere waarborgen in acht moeten worden genomen.⁴ Persoonsgegevens dienen slechts voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden te worden verkregen en niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. De verwerking van de gegevens moet toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of verwerkt.⁵ Voorts mogen de gegevens in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, niet langer worden bewaard dan voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, noodzakelijk is.⁶

Blijkens de toelichting bij de voorgestelde nota van wijziging acht de regering registratie van de vreemde nationaliteit van Nederlanders die het Nederlanderschap van rechtswege hebben verkregen, in de basisregistratie personen niet langer noodzakelijk. Zij wil echter niet zo ver gaan dat voor die personen ook de al bestaande registratie van een eventuele vreemde nationaliteit ambtshalve wordt beëindigd. Een dergelijke handelwijze zou onevenredig grote uitvoeringslasten met zich brengen voor de overheid, met name voor de gemeenten: van ruim een miljoen Nederlanders die tevens een vreemde nationaliteit bezitten, zou dan moeten worden uitgezocht op welke wijze zij het Nederlanderschap hebben verkregen, aldus de toelichting. Daarom is ervoor gekozen om de voorgestelde wijziging alleen te laten gelden voor personen die ingeschreven gaan worden vanaf de inwerkingtreding van de voorgestelde wet. Wel zal aan reeds ingeschreven betrokkenen, met uitzondering van hen die het Nederlanderschap hebben verkregen door (bevestiging van) optie of door verlening (naturalisatie), eenmalig de mogelijkheid

⁴ Het voorstel voor de Wet basisregistratie personen vormt, aldus de toelichting bij dat voorstel, een zelfstandige implementatie van de Europese privacyrichtlijn (Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995, Pb L 281). Ook dient de verwerking van persoonsgegevens te voldoen aan de eisen van artikel 10 Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). Zie uitgebreid Kamerstukken II 2011/12, 33 219, nr. 3, blz. 63 e.v.

⁵ Artikel 6, eerste lid, onder b en d, Richtlijn 95/46/EG.

⁶ Artikel 6, eerste lid, onder e, Richtlijn 95/46/EG.

worden geboden om op verzoek de registratie op het punt van de vreemde nationaliteit aan te passen.

De Afdeling heeft op zichzelf begrip voor de aanzienlijke uitvoeringslasten. Dat kan er echter niet aan afdoen dat het voorstel zal leiden tot een onderscheid binnen de groep Nederlanders die het Nederlanderschap van rechtswege hebben verkregen, tussen diegenen wier vreemde nationaliteit wél geregistreerd is en zal blijven en diegenen voor wie dat niet meer het geval zal zijn. Aldus ontstaat een situatie die op gespannen voet komt te staan met de Europese privacyrichtlijn. Immers, het voorstel brengt met zich dat het gegeven van de vreemde nationaliteit van personen die behoren tot de eerst bedoelde categorie in de basisregistratie bewaard zal blijven, terwijl de regering een dergelijke registratie, gelet op de toelichting, op zich zelf niet langer noodzakelijk acht voor de uitvoering van overheidstaken. Daar komt bij dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al eerder heeft aangegeven dat, indien de wet keuzenvrijheid laat om een gegeven al dan niet te laten registreren, de kwaliteit van de registratie van het betreffende gegeven niet meer gewaarborgd kan worden, zodat dit gegeven dan niet meer zinvol kan worden gebruikt.⁷

Het behoud van de al bestaande registraties van de vreemde nationaliteit van Nederlanders die het Nederlanderschap van rechtswege hebben verkregen, is kwetsbaar uit het oogpunt van de Europese privacyrichtlijn die bepaalt dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt.⁸

De Afdeling adviseert de hiervoor bedoelde handhaving in de basisregistratie van de al bestaande registraties van de vreemde nationaliteit van Nederlanders die het Nederlanderschap van rechtswege hebben verkregen, opnieuw te bezien.

2. Het handhaven van al bestaande registraties

Het advies van de Afdeling om de handhaving van de al bestaande registraties van de vreemde nationaliteit van Nederlanders die het Nederlanderschap van rechtswege hebben verkregen opnieuw te bezien, is gevolgd in het licht van de naar aanleiding van de eerdere opmerking gemaakte keuze om voortaan in geen enkel geval gegevens over de vreemde nationaliteit(en) naast de Nederlandse nationaliteit te registreren. Deze keuze kan zowel voor nieuwe en bestaande gevallen worden doorgevoerd, omdat de gegevens over de vreemde nationaliteit naast de Nederlandse nu betrekkelijk eenvoudig kunnen worden verwijderd in de bestaande registraties. Anders dan het eerdere onderscheid tussen degenen die het Nederlanderschap van rechtswege hebben verkregen en degenen die het Nederlanderschap door (bevestiging van) optie of door verlening (naturalisatie), vergt die wijziging geen aanzienlijke uitvoeringslasten, omdat niet voor grote aantallen reeds geregistreerde Nederlanders hoeft te worden uitgezocht op welke wijze zij het Nederlanderschap hebben verkregen. Als gevolg van deze heroverweging zijn ook op dit punt de nota van wijziging en de toelichting daarbij gewijzigd.

⁷ Kamerstukken II 2010/11, Aangangsels Handelingen, 1349, blz. 2–3.

⁸ Deze kwetsbaarheid bestaat ook in relatie tot artikel 8 EVRM en artikel 8 EU-Handvest. Er dienen geen persoonsgegevens te worden verzameld en verwerkt dan noodzakelijk is voor het doel dat daarmee wordt gediend, i.c. het belang van de overheid bij een doelmatige persoonsinformatievoorziening.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging niet wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk