

Vergaderjaar 1984–1985

19 095

## Regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties (Wet persoonsregistraties)

B

### ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 17 mei 1985

Bij Kabinetsmissive van 19 november 1984, nr. 40, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties (Wet persoonsregistraties).

#### *Stelsel en reikwijdte*

1. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet geformuleerd in de vorm van een waarborg, onder het toevoegen van een machtiging aan de wetgever om beperkingen te stellen. Het tweede en het derde lid van het artikel plaatsen echter de wetgever in nog een andere verhouding tot het grondrecht. Hij zal zich ook actief met de beperking ervan moeten bezig houden. Zelfs zal hij aanspraken moeten formuleren. Op het vervullen van die opdrachten is het wetsvoorstel gericht.

Bij het beantwoorden van de vraag of aan de opdrachten voldaan is, moet het wetsvoorstel op zijn eigen verdiensten worden beoordeeld. Tot een stelselmatige vergelijking met het eerder ingediende wetsvoorstel 17 207 gaat de Raad van State dan

ook niet over. Niet te ontkomen valt evenwel aan de vaststelling, dat het voorstel de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties onder een veranderde gezichtshoek beschouwt en regelt. De beoogde bescherming wordt, aldus ook paragraaf 2 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting, thans niet nagestreefd door het scheppen van een bestuurlijk instrumentarium, te weten het toekennen van een centrale rol aan bestuurlijke activiteiten van de Registratiekamer, en het voorzien in strafrechtelijk optreden ter handhaving van door het bestuur te ontwikkelen materiële normen. Gekozen is in plaats daarvan voor het stellen van materiële normen deels in de wet, deels door middel van zelfregulering, en handhaving van die normen door de burgerlijke rechter op initiatief van de burger. De Raad constateert, dat daarmee het accent is verlegd van behartiging door de overheid van het openbaar belang, gelegen in bescherming van de persoonlijke levenssfeer, naar het scheppen van een wettelijk en reglementair regime tot ondersteuning van het door de burger te verdedigen recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

De bewoordingen van artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet zijn niet die waarmee een sociaal grondrecht en de daarmee gepaard

gaande inspanningsverplichting van de overheid plegen te worden aangeduid. De Raad is dan ook van oordeel, dat voor een zekere verplaatsing van het accent ruimte is. De Raad vraagt zich echter af of, bij de grote belangen die voor de burger in het geding zijn, de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de materiële normen mag worden verlegd naar de te beschermen burger in de mate waarin het wetsvoorstel dat doet.

De memorie van toelichting legt in paragraaf 1, ter verklaring van de verschuiving, de nadruk op de wenselijkheid van een vereenvoudiging. Daarbij wordt mede verwezen naar de resultaten van het onderzoek van de Commissie Deregulering in verband met de economische ontwikkeling. De Raad tekent bij zijn hiervoor geformuleerde vraag aan, dat de conclusies van die commissie (Kamerstuk 17931, nr. 5, bladzijde 41) inderdaad strekken tot vereenvoudiging, maar geenszins in de vorm waarin die thans wordt voltrokken. Het vergunningenstelsel diende naar het voorstel van de commissie drastisch te worden vereenvoudigd, maar bleef in haar opvatting bestaan. Over de actief toezichthoudende en sanctionerende rol van de Registratiekamer heeft de Commissie geen uitspraak gedaan. Evenmin werd aanbevolen af te stappen van handhaving langs de strafrechtelijke weg.

De Raad meent, dat een beschouwing over de meergenoemde vraag niet in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting zou mogen ontbreken. Daarbij zou met name ook aan de orde moeten komen de mogelijkheid om naast de privaatrechtelijke handhaving door de burger een strafrechtelijke te plaatsen, ruimer dan die welke het ontworpen artikel 50 beoogt. Dit geldt vooral op het punt van onjuist gebruik van de opgeslagen gegevens, met inbegrip van ongeoorloofde verstrekking aan derden.

2. Van een vergunningenstelsel is in het wetsvoorstel bewust afgezien. Voor de overheid en voor instellingen van onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening beperkt het voorstel (paragraaf 5) echter op andere wijze de mogelijkheid om een persoonsregistratie aan te leggen dan wel in een geoorloofde registratie persoonsgegevens op te nemen. Artikel 18, eerste lid, eist immers, dat de aanleg noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van de houder; artikel 18, tweede lid, bindt opnemings van gegevens aan noodzaak voor het doel van de registratie. De Raad heeft geconstateerd, dat soortgelijke materiële normen niet zijn opgenomen ten aanzien van persoonsregistraties op het gebied van bedrijf en beroep en op overige gebieden (paragraaf 6). Het college merkt op, dat ook de persoonsregistraties bij het bedrijfsleven menigmaal, zij het in minder gevallen dan de overheidsregistraties, gevoelige gegevens bevatten (zie bladzijde 58 van het aan de Raad overgelegde rapport «Privacy en persoonsregistratie» van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, februari 1985). Het college veronderstelt dat, naar het oordeel van de bewindslieden, voor de particuliere sector een toereikende beperking van het aanleggen van registraties en het opnemen van gegevens op andere wijze kan worden bewerkstelligd. Indien hierbij gedacht wordt aan de invloed die het wetsvoorstel aan de Registratiekamer beoogt toe te kennen, kan het inderdaad aanbeveling verdienen aan deze kamer een zo groot mogelijke ruimte te laten voor optreden dat op specifieke situaties is toegespitst. Mochten deze veronderstellingen van de Raad juist zijn, dan kan een toelichting in deze zin naar de mening van het college

niet worden gemist, teneinde het ontbreken van materiële normen in paragraaf 6 te verklaren.

3. Ter afsluiting van dit onderdeel van zijn advies merkt de Raad op, dat de memorie van toelichting (paragraaf 4) de materiële normen, die het voorstel bevat, terecht voor een deel als globaal aanduidt. De Raad onderstreept dat hier een zware last gelegd wordt op de burgerlijke rechter. In het systeem van het wetsvoorstel is hij het die, aan de hand van deze normen, zal hebben uit te maken of de houder onjuist heeft gehandeld. Niet zeker is, dat steeds een richting gevende uitspraak van de Registratiekamer, gedaan krachtens de artikelen 15, eerste lid, of 46, tweede en derde lid, voorhanden zal zijn. Indien het niet betreft een der acties, vermeld in de artikelen 33 en 34, geldt tevens niet de regeling voor bemiddeling of advisering door de Registratiekamer, opgenomen in het derde lid van eerstgenoemd artikel. In elk geval laat het voorstel de verantwoordelijkheid voor het eindoordeel nadrukkelijk steeds bij de rechter. Het is dan ook zaak dat de rechter zo spoedig mogelijk kan beschikken over een duidelijker toetsingskader dan de materiële normen thans nog bieden. De Raad denkt hier zonder naar volledigheid te streven aan precisering van termen als «de nodige voorzieningen ter bevordering van de juistheid en de volledigheid» in artikel 5, eerste lid, «ingevolge hun taak» in artikel 6, «de nodige voorzieningen van technische en organisatorische aard ter beveiliging» in artikel 8 en «een dringende en gewichtige reden» in artikel 11, tweede lid.

Aan de kant van de geregistreerde is het belang bij verscherping eveneens niet gering. Hier geldt niet alleen dat de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer in het algemeen is gebaat met duidelijkheid van de toepasselijke normen. Tevens moet worden gedacht aan het procesrisico waarvoor de ontworpen regeling hem stelt. Hij zal hebben te rekenen met de kans in kosten van de tegenpartij te worden veroordeeld.

De Raad pleit er op deze gronden voor, dat de beoogde uitwerking van de materiële normen voor de verschillende sectoren, bij wege van gedragscodes en reglementen, door de overheid wordt bevorderd, waarbij gebruik kan worden gemaakt van wat er al aan regelingen bestaat. Daartoe kan naar zijn inzicht dienstig zijn dat

in de memorie van toelichting, met meer klem dan nu aan het slot van paragraaf 5 is geschied, de eventuele toepassing van artikel 16 wordt aangekondigd. Voorts geeft de Raad in overweging in artikel 16 te bepalen dat, na bijvoorbeeld 2 jaar, in elk geval een advies of periodieke advisering van de Registratiekamer wordt ingewacht over het treffen van regelingen bij algemene maatregel van bestuur in sectoren waarvoor geen door de Registratiekamer op de voet van artikel 15 genoegzaam verklaarde gedragscode is vastgesteld.

#### *Gevoelige gegevens*

4. Naar het oordeel van de Raad van State vormt de registratie van de zogenaamde gevoelige gegevens het hoofdonderwerp van het wetsvoorstel. De in artikel 1 als zodanig aangemerkte persoonsgegevens betreffen immers bij uitstek de persoonlijke levenssfeer. Terecht stelt de memorie van toelichting (paragraaf 4), dat de wettelijke regeling hier niet – de Raad neemt aan dat bedoeld is: ook niet voorlopig – de globale aanpak mag volgen welke bij de materiële normen voor de overige persoonsgegevens is gebazelgd.

In dit verband heeft het de Raad getroffen, dat artikel 7 de globaliteit slechts doorbreekt voor de regeling van het «opnemen» van de gevoelige gegevens in een persoonsregistratie. Onzeker is of de verplichting tot spoedige nadere regeling van overheidswege dan tevens geldt voor de verplichting tot het treffen van voorzieningen als bedoeld in artikel 5, eerste lid, tweede zin. De aanduiding «opnemen» omvat, naar de Raad veronderstelt, voorts niet het gebruik en de verstrekking, vermeld in artikel 5, tweede lid, en de artikelen 6 en 11 tot en met 14, en evenmin het treffen van voorzieningen als bedoeld in artikel 8. De Raad is, gezien het belang van het onderwerp, van oordeel dat hetzij de werking van artikel 7 zo veel mogelijk tot de genoemde onderwerpen moet worden uitgebreid, desnoods onder het opnemen van een nader tijdschema voor de regeling van die onderwerpen, hetzij in de memorie van toelichting moet worden verantwoord waarom voor de betrokken onderwerpen, voor zover zij de gevoelige gegevens raken, geen waarborg van snelle regeling van overheidswege nodig zou zijn.

5. Blijkens de opzet van artikel 7, eerste lid, en de memorie van toelichting (paragraaf 4) is de wetgever er zeker van op korte termijn niet-globale, voor rechtstreekse toepassing vatbare, enigszins naar categorieën gedifferentieerde regels te kunnen stellen over het opnemen van gevoelige gegevens in een persoonsregistratie. Dit heeft bij de Raad de vraag doen rijzen of, indien al niet een poging kan worden gedaan reeds in het wetsvoorstel iets daarvan vast te leggen, niet in de memorie van toelichting een uiteenzetting van de voorlopige denkbeelden omtrent dit uiterst belangrijke onderwerp kan worden opgenomen.

6. De Raad stemt in met de in paragraaf 3 van de memorie van toelichting ontwikkelde gedachte, dat het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer behoort te worden afgewogen tegen andere grondrechten. Hij is er intussen niet van overtuigd, dat de afweging tegen de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging in het wetsvoorstel op de juiste wijze is geschied. De Raad heeft daarbij op het oog de niet-toepasselijkheid van de voorgestelde regeling op persoonsregistraties van kerkgenootschappen, zelfstandige onderdelen daarvan en andere genootschappen op geestelijke grondslag, betreffende de daartoe behorende personen. De gegevens die omtrent een persoon in deze registraties worden opgenomen zijn per definitie gegevens over zijn godsdienst of levensovertuiging. Zij behoren dus tot de gevoelige gegevens in de zin van artikel 1. Verkeerd gebruik van deze gegevens brengt onder omstandigheden grote risico's voor de betrokkenen mee. Reeds dit pleit voor toepasselijkheid van het voor gevoelige gegevens in te voeren bijzondere regime. Daar komt bij, dat de grens tussen kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag enerzijds en andere genootschappen anderzijds moeilijk te trekken valt. De reikwijdte van de uitzondering zal dus onzeker zijn. Voorts valt niet in te zien hoe de normen, die het wetsvoorstel bevat, en de normen, die overeenkomstig de doelstellingen van het wetsvoorstel op de grondslag ervan zullen worden geschapen, de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging of het functioneren van de bedoelde genootschappen overeenkomstig hun aard zouden kunnen aantasten. De Raad dringt, in het licht van het vorenstaande, aan op hernieuwde afweging van de beide grondrechten.

7. Met betrekking tot het, overigens ook andere dan gevoelige gegevens betreffende, artikel 2, aanhef en onder a, wijst de Raad nog op de onbepaaldheid van de aanduiding «persoonlijk gebruik». Hij beveelt aan de uitlegging van deze term enige richting te geven door het vermelden van voorbeelden in de artikelsgewijze toelichting, zoals dat ook voor de term «huiselijk gebruik» is geschied. Verder ware de toepasselijkheid van artikel 2, vierde lid, onder a, zekerheidshalve uitdrukkelijk te beperken tot inlichtingen- en veiligheidsdiensten die van de overheid uitgaan.

#### *Rechtsvorderingen*

8. Nu het wetsvoorstel het initiatief tot handhaving van de voorschriften in zo hoge mate legt bij anderen dan de overheid, is het zaak dat de belanghebbenden een helder inzicht bezitten in hun mogelijkheden tot optreden. De Raad meent, dat de memorie van toelichting op dit punt duidelijker kan zijn. Hij stelt voor de gegevens die de memorie over de mogelijkheden bevat in één paragraaf samen te brengen en de verhouding tussen de verschillende mogelijkheden breder uiteen te zetten. Aldus zal bijvoorbeeld beter tot uiting komen dat ook de verzoekschriftprocedures die gericht zijn op het afdwingen van de nakoming van de rechten, omschreven in de artikelen 28, 30 en 31, vallen onder de in paragraaf 7 aangekondigde mogelijkheid om, met inachtneming van de bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, een geschil met de houder over de naleving van de gestelde regels op te lossen. Daarnaast zou met betrekking tot artikel 10 kunnen worden aangegeven of, en zo ja in welk opzicht en waarom, de daarin aangeduide rechtspersoon meer processuele mogelijkheden bezit dan de belanghebbende natuurlijke persoon. Uiteengezet zou kunnen worden, om welke reden niet ook aan deze natuurlijke persoon de hier geregelde bijzondere actie wordt toegekend, voor de gevallen waarin artikel 33 geen vordering openstelt. De Raad meent althans dat niet louter is bedoeld, in aanvulling op het geschreven gemene recht, de ontvankelijkheid van de rechtspersoon uit een oogpunt van het belangvereiste te waarborgen. Een vraag die voorts bij de Raad opkwam is of de rechtspersoon op grond van artikel 10 zou kunnen vorderen dat de rechter het aanleggen van een persoonsregistratie verbiedt

(of het aangelegde doet vernietigen) indien de aanleg in strijd is met artikel 18, eerste lid.

9. Artikel 33, tweede lid, sluit niet uit dat een belanghebbende zich reeds tot de arrondissementsrechtbank richt, terwijl zijn verzoek aan de Registratiekamer nog in behandeling is. De Raad vraagt zich af, of hier niet een voorziening moet worden getroffen die een ordelijk procesverloop waarborgt.

#### *Rechten van de belanghebbende*

10. De artikelen 28 tot en met 36 kennen aan de geregistreerde belangrijke rechten toe. Zij strekken bij uitstek tot het vestigen van de aanspraken waarvan artikel 10, derde lid, van de Grondwet regeling verlangt. Hierbij betreffen de artikelen 28 en 29 meer in het bijzonder de aanspraak van een persoon op kennisneming van de over hem vastgelegde gegevens, artikel 30 de aanspraak op verbetering van zodanige gegevens, en artikel 31 de aanspraak op kennisneming van het gebruik dat van de gegevens wordt gemaakt.

Het is de Raad van State opgevallen, dat artikel 31 zich beperkt tot het scheppen van een aanspraak van de geregistreerde op mededelingen omtrent verstrekking van gegevens aan derden. De in artikel 10, derde lid, van de Grondwet gebezigde term «gebruik» is, zo meent de Raad, een begrip dat meer kan omvatten dan verstrekking aan derden. Indien deze mening juist is, rijst de vraag om welke reden het wetsvoorstel de grondwettelijke opdracht niet volledig uitvoert, en op welke andere wijze daarin dan zal worden voorzien. Indien niet tot aanvulling van het wetsvoorstel op dit punt wordt besloten ware daarvan in de memorie van toelichting een verklaring te geven.

11. Het uitoefenen van de rechten die paragraaf 7 van het wetsvoorstel aan personen toekent is pas goed mogelijk indien iemand weet of vermoedt dat gegevens over hem in een persoonsregistratie zijn opgenomen, en hem tevens bekend is geworden wie de houder ervan is en waar deze is gevestigd. Met artikel 10, derde lid, van de Grondwet zou naar de mening van de Raad in overeenstemming zijn, dat voor de houder de verplichting zou worden geschapen, aan iemand van wie voor de eerste keer gegevens in een persoonsregi-

stratie worden opgenomen daarvan eigener beweging mededeling te doen. De invoering van deze verplichting ligt naar het oordeel van de Raad zo voor de hand, dat een niet-opneming ervan in het wetsvoorstel in de toelichting zou moeten worden gemotiveerd.

12. Het meergenoemde rapport «Privacy en persoonsregistratie» van het WODC vermeldt in punt 3.7 van de samenvatting op bladzijde 61, dat bij ongeveer de helft van de registraties geen logboek van de verstrekkingen van gegevens uit de registratie wordt bijgehouden. De Raad beschouwt dit als een aanzienlijke handicap, voor de geregistreerde en voor de rechter, bij de handhaving van het in artikel 31 neergelegde recht. De Raad geeft in overweging een verplichting tot het bijhouden van een logboek van verstrekkingen alsnog in het wetsvoorstel op te nemen, eventueel alleen voor de verstrekking van gevoelige gegevens.

13. Mededelingen omtrent opgenomen gegevens en mededelingen omtrent verstrekking kunnen volgens de artikelen 29 respectievelijk 31, derde lid, worden geweigerd op daar aangegeven gronden. De beperkingen die hier aan de aanspraken van de geregistreerde worden gesteld zijn naar het oordeel van de Raad niet onaanzienlijk. Met name treft het de Raad, dat de tekst van het wetsvoorstel niet met zoveel woorden een afweging van de opgesomde belangen tegen het belang van de verzoeker bij de mededeling eist. De Raad geeft in overweging de toepassing van de uitzonderingen nog zo veel mogelijk te beperken door in de aanhef van artikel 29 te spreken van «indien en voor zover dit noodzakelijk is». Voorts ware door aanvulling van de tekst van artikel 31, derde lid, buiten twijfel te stellen dat de eis van noodzaak eveneens voor de daar geregelde weigering geldt.

14. In artikel 34 ware duidelijk te maken of de schade waarvan vergoeding wordt gevorderd moet zijn voortgesproten uit de niet-nakoming van de artikelen 28, 30 of 31, dan wel ook door overtreding van andere bij of krachtens de wet gestelde voorschriften mag zijn veroorzaakt.

#### *De Registratiekamer*

15. De Registratiekamer is krachtens het voorgestelde artikel 37, tweede lid, belast met toezicht op de werking

van persoonsregistraties en wordt daartoe door de artikelen 45 en 46 voorzien van bevoegdheden tot onderzoek. Indien het onderzoek is geschied op verzoek van een belanghebbende, loopt het uit op een mededeling van de bevindingen aan die belanghebbende, behalve in de gevallen die in artikel 46, tweede lid, zijn uitgezonderd. Ook kan een onderzoek leiden tot het doen van een aanbeveling aan de houder van de persoonsregistratie. De Raad zou buiten twijfel willen zien gesteld dat rechtspersonen, als bedoeld in artikel 10, eveneens belanghebbende zijn in de zin van artikel 46. Hun bevoegdheid om een verzoek als bedoeld in artikel 46, eerste lid, te doen vergroot de kans dat de Registratiekamer van doen krijgt met klachten van breder strekking en dat bij eventuele niet-naleving van een aanbeveling van de Registratiekamer aan de houder een vordering tot verbod en herstel volgt. De Raad ziet hier een belangrijke mogelijkheid om aan de repressieve taak van de Registratiekamer, waarvan paragraaf 9 van de memorie van toelichting gewaagt, inhoud te geven.

Nu in het stelsel van het wetsvoorstel een actie van de zijde van de belanghebbenden op de enige mogelijkheid is om afdoende op te treden tegen wetsschending door de houder, dringt de Raad aan op beperking van de wettelijke uitzonderingen op de mededelingsplicht in artikel 46, tweede lid. Te overwegen is, naar zijn mening in elk geval het opnemen van een bevoegdheid van de Registratiekamer om het belang van mededeling af te wegen tegen de belangen van anderen dan verzoeker.

16. De in artikel 15 aan de Registratiekamer verleende bevoegdheid om inzake een gedragscode een verklaring van genoegzaamheid af te geven, is naar de mening van de Raad een te waarden aanknopingspunt voor beïnvloeding van de regimes die in de onderscheiden sectoren zullen gelden. De Raad stelt voor in artikel 15 buiten twijfel te stellen dat de code nauwkeurig omschrijft welke de omvang is van de «sector» die hij bestrijkt. De Raad gaat ervan uit dat de Registratiekamer met de voorleggende organisatie overleg kan plegen alvorens op het verzoek wordt beslist. Dit ware in de memorie van toelichting buiten twijfel te stellen. Voorts ware de inspraakmogelijkheid die in artikel 15, derde lid, is neergelegd te versterken door te bepalen dat het ontwerp voor de code, met het oog op de

toepassing van dat lid, door de Registratiekamer wordt gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant.

Aan de Raad is niet duidelijk hoe de in het eerste lid van artikel 15 vermelde «redelijkerwijs ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van geregistreerden te stellen eisen» zich verhouden tot de andere daar genoemde toetsingsnorm voor de Registratiekamer, namelijk «het bepaalde bij of krachtens deze wet». De vraag rijst of bedoeld is te zeggen dat de Registratiekamer een naast de wet standstelsel van normen mag hanteren. Wellicht ook heeft het wetsvoorstel het oog op het ontwikkelen van richtlijnen door de Registratiekamer op punten waar de wet, wegens de vaagheid van haar normen, aan de Registratiekamer ruimte laat voor het voeren van een beleid bij het beslissen over de afgifte van verklaringen. In de memorie van toelichting ware hierover duidelijkheid te scheppen.

De Raad meent overigens dat het inzicht in de opbouw van het wetsvoorstel eveneens gediend zou zijn met een uiteenzetting omtrent de verhouding tussen de artikelen 15 en 19. Immers, de gedragscode is in het stelsel van het wetsvoorstel in de eerste plaats de voor de sector beroep, bedrijf, enz. bestemde tegenhanger van het reglement in de sector overheid enz., maar zal toch ook in deze laatste sector kunnen voorkomen, bijvoorbeeld bij instellingen voor maatschappelijke dienstverlening. Naar uit de opsomming in het aan artikel 15 verwante artikel 16 valt af te leiden, zal de code op de grondslag van vrijwilligheid onderwerpen regelen die blijkens artikel 20 eveneens in het door artikel 19 verplicht gestelde reglement aan de orde komen.

#### *Verstrekking van gegevens aan personen of instanties met een publiekrechtelijke taak*

17. Artikel 18, derde lid, maakt met het oog op de uitvoering van publiekrechtelijke taken een verstrekking van gegevens aan derden mogelijk die breder is dan volgens de algemene regels van paragraaf 3 geoorloofd zou zijn. De Raad erkent dat de behartiging van een openbaar belang een motief is, dat een ruimere verspreiding van gegevens dan de gewone kan rechtvaardigen. Daar staat tegenover dat gebruik van gegevens voor een ander doel dan dat waarvoor de geregistreerde ze heeft verstrekt (dikwijls: heeft moeten verstrekken) nu juist een van de verschijnselen is die een bedreiging van de persoonlijke levenssfeer

kunnen opleveren of als zodanig kunnen worden opgevat. De Raad heeft er voorts oog voor dat artikel 18, derde lid, de ruimere verspreiding aan voorwaarden bindt. De Raad is echter door hetgeen in de toelichting ter zake is opgemerkt er nog niet van overtuigd dat met het voorgestelde systeem een evenwichtig geheel wordt bereikt. Met name acht de Raad het noodzakelijk dat nader in de toelichting wordt aangegeven waarom er niet mee kan worden volstaan dat de gegevens, die op grond van artikel 18, derde lid, worden verworven, uitsluitend afkomstig zijn van openbare lichamen en van instellingen die met de uitvoering van een publiekrechtelijke taak zijn belast, en derhalve afkomstig zijn uit registraties vermeld in artikel 17, aanhef en onder a en b.

#### *Wetenschappelijke of statistische doeleinden*

18. In de artikelen 11, tweede lid, en 32, worden ingrijpende inbreuken gemaakt op de ter bescherming van de geregistreerde gestelde regels, op grond van de omstandigheid dat wetenschappelijke of statistische doeleinden in het geding zijn. De Raad is van oordeel dat deze uitzonderingen gerechtvaardigd kunnen zijn, maar betwijfelt of de aanduidingen «wetenschappelijk» en «statistisch» voldoende scherp omliggende begrippen vertegenwoordigen. Gegevens over de medische toestand van personeelsleden kunnen worden verzameld ten behoeve van statistieken die de werkgever wil opstellen; een bedrijf dat kredietwaardigheid registreert kan een researchafdeling hebben en zo meer. De Raad geeft in overweging de uitzonderingen ten behoeve van wetenschap en statistiek over de gehele linie slechts mogelijk te maken, indien de verstrekte gegevens niet meer herleidbaar zijn tot individuele natuurlijke personen.

#### *Internationale aspecten*

19. Voor de beslissingen over het verlenen van de ontheffingen, bedoeld in artikel 47, tweede lid, wordt in de memorie van toelichting op artikel 47 een richtsnoer geformuleerd, namelijk de norm dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden niet onevenredig wordt aangetast. De Raad ziet in dat botsing van wetgevingen zo veel mogelijk moet worden vermeden. Gegeven het gewicht van de met het oog daarop verleende

ontheffing stelt de Raad echter voor de verlening te beperken tot de gevallen dat de bescherming door de buitenlandse wetgeving gelijkwaardig kan worden geacht aan de door de Nederlandse wet verschafte. Dat criterium ware bovendien in de wet vast te leggen.

20. Artikel 48 is van belang voor registraties die in Nederland worden gevoerd. Volgens de voorgestelde tekst is het enige relevante internationale element dat de houder niet in Nederland is gevestigd. Het komt de Raad voor dat het in een zodanig met Nederland verbonden situatie niet voor de hand ligt bij een conflict van wetgeving de Nederlandse wet te doen wijken. De Raad geeft daarom in overweging de gevallen waarin ontheffing verleend kan worden verder te beperken, en wel door in artikel 48 tevens als voorwaarde te stellen dat de registratie uitsluitend persoonsgegevens bevat van buiten Nederland gevestigde personen en dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij die registratie gewaarborgd is.

21. Naar het oordeel van de Raad is een uiteenzetting over de mogelijkheden van handhaving van de wet, in de situaties waarop paragraaf 9 van het wetsvoorstel het oog heeft, in de memorie van toelichting vereist.

#### *Delicten buiten de Wet persoonsregistraties*

22. De Raad vraagt zich af of met de regeling, vervat in het voorliggende wetsvoorstel, niet zou moeten parallel lopen een uitbreiding van het commune strafrecht met delicten op het terrein van de persoonsregistratie als onbevoegd kennis nemen van persoonsgegevens, diefstal ervan en, in ruimer verband, computerfraude. Hierop ware in de memorie van toelichting in te gaan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

