

Vergaderjaar 1984–1985

19 095

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

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 12 juli 1985

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 19 november 1984, nr. 41, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 mei 1985, moge ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken, aanbieden.

Stelsel en reikwijdte

1. De Raad van State stelt voorop, dat de wetgever in artikel 10 van de Grondwet in tweeërlei verhouding is geplaatst tot het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Naast de in het eerste lid geformuleerde waarborg, met een machtiging aan de wetgever om beperkingen te stellen, bevatten het tweede en het derde lid opdrachten aan de wetgever krachtens welke hij zich ook actief met de bescherming van het grondrecht zal moeten bezig houden en zelfs bepaalde aanspraken zal moeten formuleren. De Raad merkt terecht op, dat het wetsvoorstel op het vervullen van die opdrachten is gericht.

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

17 207 is de Raad dan ook niet overgegaan. Hij stelt niettemin vast, dat het voorstel de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties onder een veranderde gezichtshoek beschouwt en regelt. De Raad maakt daarbij melding van het feit, dat de beoogde bescherming thans niet wordt 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. In plaats daarvan is, aldus het college, gekozen 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.

Bij deze typering tekenen wij aan, dat materiële normen ook krachtens de wet kunnen, onderscheidenlijk zullen worden gesteld, en dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijk-

heid van actief toezicht door de Registratiekamer. Verder zal het politiektoezicht (o.a. door de vertegenwoordigende organen) op de persoonsregistraties bij de overheid de toepassing van de wettelijke regeling op die persoonsregistraties in sterke mate bevorderen. Met dit voorbehoud kunnen wij onderschrijven, dat zich ten opzichte van het oorspronkelijke wetsontwerp een accentverschuiving heeft voorgedaan.

Overigens menen wij, dat bij de handhaving van de wettelijke regeling niet steeds de verdediging van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan de orde behoeft te zijn. Het wetsvoorstel roept immers een zelfstandige ordening in het leven, die er toe strekt een behoorlijke en zorgvuldige omgang met persoonsgegevens te verzekeren. Behalve de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kunnen daarbij ook andere belangen van de geregistreerden een rol spelen. Bovendien kan die bescherming in een min of meer verwijderd verband staan tot het grondrecht.

De Raad van State merkt vervolgens op, dat de bewoordingen van artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet niet die zijn waarmee een sociaal grondrecht en de daarmee gepaard gaande inspanningsverplichting van de overheid plegen te worden aangeduid. De Raad is daarom van oordeel, dat voor een

zekere verplaatsing van het accent ruimte is. Hij 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.

In dit verband wijst de Raad op het feit, dat de memorie van toelichting in paragraaf 1, ter verklaring van de verschuiving, de nadruk legt op de wenselijkheid van een vereenvoudiging, waarbij mede wordt verwezen naar de resultaten van het onderzoek van de Commissie Deregulering in verband met de economische ontwikkeling. De Raad tekent bij zijn hiervoor aangehaalde vraag aan, dat de conclusies van die commissie inderdaad strekken tot vereenvoudiging, maar geenszins in de vorm waarin die thans wordt voltrokken. In het advies van de Raad wordt dit verder geadstrueerd.

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 naar zijn oordeel 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, aldus de Raad, vooral op het punt van onjuist gebruik van de opgeslagen gegevens, met inbegrip van ongeoorloofde verstrekking aan derden.

Naar aanleiding hiervan zij vooreerst opgemerkt, dat de verwijzing worden aangeduid, ons niet geheel sociaal grondrecht en de daarmee gepaard gaande inspanningsverplichting van de overheid plegen te worden aangeduid, ons niet geheel duidelijk voorkomt. Op het stuk van de sociale grondrechten bevat de Grondwet immers uiteenlopende formuleringen. Voorbeelden hiervan zijn met name te vinden in de artikelen 19 en 20. Maar afgezien hiervan lijkt het dat het karakter en de betekenis van grondwettelijke wetgevingsopdrachten of andere instructies over grondrechten niet als het ware categorisch worden bepaald door de klassiek-grondrechtelijke dan wel sociaal-grondrechtelijke aard der te regelen materie. Veeleer zal van elke afzonderlijke opdracht tot wetgeving, aan de hand van de erin behandelde materie en de formulering van de bepaling, de betekenis moeten

worden vastgesteld. De inhoud van artikel 10, tweede en derde lid, berust op de gedachte dat het aanleggen en gebruiken van bestanden met persoonsgegevens zeer ingrijpende gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer kan hebben, zodat regelend optreden van de wetgever vereist is. Dit betekent naar ons oordeel – en daarop wijst ook de formulering van artikel 10, tweede en derde lid – dat de desbetreffende opdrachten de wetgever verplichten tot een toereikende bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties.

Deze opdrachten laten de wetgever de nodige beleidsruimte bij het vormgeven aan de beoogde bescherming en bij het uitwerken van de genoemde aanspraken op kennisneming en verbetering. Dit volgt mede uit de gebezigde terminologie, in het bijzonder uit de woorden «De wet stelt regels». Uit de tekst van de Grondwet kan dan ook niet dwingend een bepaalde wijze van – meer of minder uitvoerige – regeling worden afgeleid. Daarbij dient wel het te beschermen rechtsgoed op een in het licht van de constitutionele opdracht voldoende wijze te worden gewaarborgd door de desbetreffende wet- en regelgeving. Ook de aard van het onderwerp brengt naar ons oordeel niet met zich, dat bij voorbaat zou moeten worden gekozen voor een bepaalde soort regeling of een bepaalde wijze van handhaving. Dat betekent, dat aan de opdrachten is voldaan indien daaraan een op zichzelf aanvaardbare uitwerking is gegeven.

De overwegingen die ons hebben gebracht tot het onderhavige wetsvoorstel zijn in de paragrafen 1 en 2 van de memorie van toelichting uiteengezet. Daaruit blijkt, dat behalve de wenselijkheid van vereenvoudiging ook andere uitgangspunten een rol hebben gespeeld. In het standpunt van het kabinet inzake de conclusies van de Commissie-Van der Grinten is voorts uitdrukkelijk aangekondigd, dat mede in het licht van de voorlopige verslagen over de wetsontwerpen 17 207 en 17 498 zou worden gezien welke verdere aanpassingen van die wetsontwerpen noodzakelijk waren. Zoals bekend is in het voorlopig verslag over wetsontwerp 17 207 van verschillende zijden indringende kritiek geuit zowel op de hoofdlijnen als op onderdelen van het wetsontwerp. Ook de buitenlandse ervaringen op dit gebied hebben ons tot de conclusie gebracht, dat een

ingrijpende herziening van het wetsontwerp noodzakelijk was. Ten slotte hebben de zich ontwikkelende inzichten omtrent de beginselen van een sober en terughoudend wetgevingsbeleid een belangrijk aandeel gehad in de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel. Wij achten de daarin neergelegde keuzen dan ook alleszins verantwoord.

De opmerkingen van de Raad van State hebben ons evenwel aanleiding gegeven om de memorie van toelichting op enkele onderdelen aan te vullen. Zo is in paragraaf 2 thans kort aandacht besteed aan de strekking van artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet. Voorts is in de geheel vernieuwde paragraaf 9 ingegaan op de problematiek van de handhaving.

2. De Raad van State merkt op, dat bij afwezigheid van een vergunningstelsel in artikel 18, tweede lid, voor de overheid en voor instellingen van onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening op andere wijze is voorzien in beperking van de mogelijkheid om een persoonsregistratie aan te leggen dan wel in een geoorloofde registratie persoonsgegevens op te nemen. 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 blijkens onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie ook de persoonsregistraties bij het bedrijfsleven menigmaal, zij het in minder gevallen dan de overheidsregistraties, gevoelige gegevens bevatten (de verwijzing naar bladzijde 58 van het desbetreffende rapport correspondeert met bladzijde 37 van de inmiddels verschenen gedrukte versie). 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.

Anders dan de Raad kennelijk meent, zijn in het wetsvoorstel voor de particuliere sector wel degelijk materiële normen opgenomen die er toe strekken het aanleggen van persoonsregistraties en het opnemen van persoonsgegevens te beperken. Wij wijzen in dit verband op de artikelen 4 en 5 van het wetsvoorstel.

Volgens die bepalingen mag het doel van een persoonsregistratie niet in strijd zijn met de wet, de openbare orde of de goede zeden, en mag een persoonsregistratie slechts persoonsgegevens bevatten die rechtmatig zijn verkregen en in overeenstemming zijn met het doel waarvoor de registratie is aangelegd. Voorts is van belang, dat krachtens artikel 7 nadere regels zullen worden gesteld betreffende het opnemen van bepaalde gevoelige gegevens in een persoonsregistratie. De veronderstelling van de Raad dat voor de bedoelde beperking uitsluitend wordt gedacht aan de invloed die het wetsvoorstel aan de Registratiekamer beoogt toe te kennen, is dan ook niet juist.

Voor de goede orde zij hieraan nog toegevoegd, dat bij de nadere overweging van het wetsvoorstel in het licht van de opmerkingen van de Raad is besloten om artikel 4 aan te vullen met een nieuw eerste lid waarin een nadere beperking van het aanleggen van registraties is opgenomen. In samenhang daarmee is de tekst van de artikelen 5 en 6 opnieuw ingedeeld. Voorts is de toelichting bij deze bepalingen herzien.

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, aldus de Raad, dat steeds een richting gevende uittaling 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, zo meent het college, dat de rechter zo spoedig mogelijk kan beschikken over een duidelijkere toetsingskader dan de materiële normen thans nog bieden. De raad denkt hier onder meer aan precisering van termen, gebezigd in de artikelen 5, eerste lid, 6, 8 en 11, tweede lid.

De Raad wijst er op, dat ook aan de kant van de geregistreerde het belang bij verscherping niet gering is. Hier geldt volgens het college niet alleen dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het algemeen is gebaat met duidelijkheid van de toepasselijke normen; tevens moet worden gedacht aan het procesrisico waarvoor de ontworpen regeling de geregistreerde stelt, te weten 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.

Naar aanleiding hiervan merken wij op alleszins vertrouwen te hebben in het vermogen van de burgerlijke rechter om in het licht van de bij en krachtens de wet gestelde normen uit te maken of een houder onjuist heeft gehandeld. Ook thans wordt de rechter immers meer dan eens geroepen om inhoud te geven aan vage normen, zoals de goede trouw of de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt. In de afgelopen jaren heeft zich dat ook op het terrein van de registratie van persoonsgegevens voorgedaan. Wij menen dan ook dat het wetsvoorstel in die zin een belangrijke verbetering brengt, dat de rechter voortaan gebruik kan maken van een normatief kader dat op deze materie is toegesneden. Daarbij zal hij in voorkomende, door de Raad ook vermelde gevallen gebruik kunnen maken van de deskundigheid van de Registratiekamer en de nadere invulling van de wettelijke regeling via gedragscodes en reglementen. Wat het laatste betreft zouden wij overigens willen opmerken, dat het wetsvoorstel

voorziet in een verplichting om voor registraties in de publieke en semi-publieke sector een reglement vast te stellen, voor zover die registratie daarvan niet ingevolge artikel 22 is uitgezonderd. Een soortgelijke verplichting geldt voor registraties in de particuliere sector voor wat betreft de invulling van de in artikel 24 bedoelde formulieren van aanmelding. Een en ander zal er ook toe leiden, dat na enige tijd de duidelijkheid voor de geregistreerden is toegenomen. De suggesties van de Raad met betrekking tot de inhoud van artikel 16 en de toelichting daarbij hebben wij tenslotte gaarne opgevolgd, waarbij voor wat betreft de periodieke advisering door de Registratiekamer is aangesloten bij haar jaarverslag.

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, zo meent de Raad, bij uitstek de persoonlijke levenssfeer. Hij acht het dan ook juist, dat de memorie van toelichting (paragraaf 4) stelt dat de wettelijke regeling hier niet – de Raad neemt terecht aan dat bedoeld is: ook niet voorlopig – de globale aanpak mag volgen welke bij de materiële normen voor de overige persoonsgegevens is gebezigd.

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, aldus de Raad, 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.

Naar aanleiding hiervan zouden wij vooreerst willen opmerken, dat de registratie van de zogenaamde gevoelige gegevens naar ons oordeel niet als het hoofdonderwerp van het wetsvoorstel mag worden aange-merkt. Het wetsvoorstel heeft immers een veel bredere strekking, te weten het ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer verzekeren van een behoorlijke en zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Daartoe heeft het wetsvoorstel betrekking op alle gegevens die tot individuele natuurlijke personen herleidbaar zijn, althans voor zover die gegevens in persoonsregistraties zijn vastgelegd. Zoals reeds eerder gesteld is, kunnen ook andere belangen hierbij een rol spelen. Zo kunnen onjuiste gegevens in een registratie er toe leiden, dat verkeerde beslissingen worden genomen, zoals het ten onrechte weigeren van een uitkering, verzekering of geldlening. Voorts dient te worden bedacht, dat ook op het eerste gezicht onschuldige gegevens als namen en adressen onder omstandigheden gevoelige informatie kunnen verschaffen. Het lijkt ons dan ook niet juist om de aandacht te zeer te beperken tot gegevens die in wettechnische zin als gevoelig zijn aangemerkt.

Het vorenstaande neemt intussen niet weg, dat de hier bedoelde gegevens wel bijzondere aandacht verdienen. Het gaat hierbij immers om gegevens die naar hun aard de persoonlijke levenssfeer diepgaand kunnen raken of aan de vastlegging waarvan in het maatschappelijk verkeer bijzondere risico's zijn verbonden. Daarbij komt, dat deze gegevens ook in het in paragraaf 1 van de memorie van toelichting bedoelde Verdrag van Straatsburg apart zijn genoemd. Daarom menen wij, dat een nadere regeling hiervoor gewenst is.

De behoefte aan nadere begrenzing doet zich vooral voor met betrekking tot het opnemen van deze gegevens in een persoonsregistratie. Juist op dit punt zijn de algemene normen immers betrekkelijk summier. Indien zou worden om schreven welke gevoelige gegevens voor welke doeleinden mogen worden vastgelegd, betekent dat niet alleen een belangrijke preventieve waarborg, maar levert dat ook een bruikbaar

aanknopingspunt op voor de toepassing van de overige, deels meer uitgewerkte materiële normen van het wetsvoorstel. Dat geldt mede voor de door de Raad genoemde bepalingen. Vandaar dat wij er naar zouden willen streven voor de verschillende categorieën van gevoelige gegevens in deze zin tot nadere precisering te geraken. Overigens zij hierbij aangetekend dat een beperking van artikel 7 tot het opnemen van gegevens niet in de weg behoeft te staan aan het stellen van nadere regels met betrekking tot andere onderwerpen als bedoeld in artikel 16, indien daartoe in bepaalde sectoren aanleiding zou bestaan.

Hieruit moge blijken, dat er geen aanleiding is de werking van artikel 7 uit te breiden tot andere onderwerpen. Wij hebben de memorie van toelichting in vorenstaande zin aangevuld. Voorts hebben wij ter vermindering van misverstand besloten de begripbepaling voor gevoelige gegevens in artikel 1 te schrappen en de inhoud daarvan naar artikel 7, eerste lid, over te brengen. Buiten die twee artikelen werd het begrip niet gebruikt.

5. De Raad van State heeft uit de opzet van artikel 7, eerste lid, en de memorie van toelichting (paragraaf 4) afgeleid, dat de wetgever er zeker van is 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.

Met uitzondering van één punt waarop wij bij het volgende onderdeel van het advies terugkomen, menen wij dat het niet mogelijk is reeds thans een nadere uiteenzetting of verduidelijking over dit onderwerp te geven. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, gaat het hier om een gecompliceerd onderwerp waaromtrent nadere studie vereist is. Uiteraard zal met die studie zo spoedig mogelijk een begin worden gemaakt. Wij achten het evenwel niet juist de indiening van het wetsvoorstel daarop te laten wachten.

Overigens zouden wij er op willen wijzen, dat de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 7, eerste lid, is te beschouwen als een

voorlopige wetgevende voorziening, als voorloper van een regeling bij de wet. Dat betekent dat die voorziening ten dele een experimenteel karakter kan hebben. Om te verzekeren dat het wetgevingsproces tijdig zijn loop heeft, is in het wetsvoorstel gekozen voor een strakke termijnstelling. Wij willen echter niet verheven, dat het nodige inspanningen zal vergen om de beoogde regeling binnen de bedoelde termijn tot stand te brengen.

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, aldus de Raad, per definitie gegevens over zijn godsdienst of levensovertuiging en 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 naar het oordeel van de Raad voor toepasselijkheid van het voor gevoelige gegevens in te voeren bijzondere regime. Daar komt bij, aldus het college, dat de grens tussen kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag enerzijds en andere genootschappen anderzijds moeilijk te trekken valt, zodat de reikwijdte van de uitzondering onzeker zal zijn. Voorts valt naar het oordeel van de Raad 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 hiervan aan op hernieuwde afweging van de beide grondrechten.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. Bij het voorstel de wet niet van toepassing te doen zijn

op persoonsregistraties van kerkgenootschappen, zelfstandige onderdelen daarvan en andere genootschappen op geestelijke grondslag, betreffende de daartoe behorende personen, hebben wij in het bijzonder gedacht aan de vrijheid van interne organisatie van kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag. Die vrijheid zou in het gedrang kunnen komen, indien de wetgever zich al te vergaand zou inlaten met de wijze waarop deze genootschappen gegevens registreren over de personen die tot hun kring behoren. Bij nadere overweging zijn wij echter, mede in het licht van de opmerkingen van de Raad, tot de conclusie gekomen dat dit geen reden kan zijn om de desbetreffende persoonsregistraties van de wet uit te zonderen. Wel menen wij dat een voorziening gewenst is om bij voorbaat duidelijk te maken, dat de beoogde regels inzake het opnemen in een persoonsregistratie van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging niet kunnen afdoen aan de vrijheid van kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag om registraties bij te houden van de daartoe behorende personen. Verwezen zij in dit verband naar artikel 7, tweede lid, van het wetsvoorstel. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

Overigens menen wij dat de opvatting van de Raad, dat gegevens die omtrent een persoon in deze registraties worden opgenomen per definitie gevoelige gegevens zijn in de zin van artikel 1, in het licht van de voorgeschiedenis van dit begrip niet geheel voor zichzelf spreekt. In dit verband verwijzen wij onder meer naar de artikelen 19, eerste lid, onder a, en 38, tweede lid, van wetsontwerp 17 207, waaruit mag worden afgeleid dat het begrip in dat wetsontwerp een beperktere inhoud had. Dat neemt niet weg, dat de opvatting van de Raad naar ons oordeel beter aansluit bij de tekst van artikel 6 van het Verdrag van Straatsburg. Hetzelfde geldt uiteraard voor de andere daar genoemde categorieën van gevoelige gegevens. De toelichting bij artikel 7 is in deze zin aangepast.

7. Met betrekking tot het, 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 «huishoudelijk gebruik» is geschied. Verder ware, aldus de Raad, de toepasselijkheid van artikel 2, vierde lid, onder a, zekerheidshalve uitdrukkelijk te beperken tot inlichtingen- en veiligheidsdiensten die van de overheid uitgaan.

Aan beide suggesties hebben wij voldaan. In het laatste geval is daartoe verwezen naar het desbetreffende aanhangige wetsvoorstel.

Rechtsvorderingen

8. Nu het wetsvoorstel het initiatief tot handhaving van de voorschriften in zo hoge mate legt bij anderen dan de overheid, is het naar het oordeel van de Raad van State gewenst 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.

Wij hebben hierin aanleiding gevonden om paragraaf 7 van de memorie van toelichting geheel te herschrijven en als paragraaf 9, na de uiteenzetting over de rechten van de belanghebbende op kennisneming en verbetering en over de Registratiekamer, in de memorie op te nemen. In deze paragraaf komt thans ook beter tot uiting welke plaats de verzoekschriftenprocedures, gericht op het afdwingen van de nakoming van de rechten op kennisneming en verbetering, binnen het geheel van de handhaving innemen. Voorts hebben wij in het licht van de opmerkingen van de Raad met betrekking tot artikel 10 besloten deze bepaling wat breder op te zetten. Daardoor komt thans duidelijker tot uitdrukking, dat de daarin aangeduide rechtspersoon niet meer processuele mogelijkheden bezit dan de belanghebbende natuurlijke persoon. Opneming van de onderhavige bepaling in het wetsvoorstel achten wij, behalve ter waarborging van de ontvankelijkheid van de rechtspersoon uit een oogpunt van het belangvereiste, nuttig om de mogelijke rol van belangenorganisaties bij de handhaving van de wet te benadrukken.

De Raad stelt voorts nog de vraag of een rechtspersoon op grond van

artikel 10 zou kunnen vorderen dat de rechter het aanleggen van een persoonsregistratie verbiedt (of de aangelegde doet vernietigen) indien de aanleg in strijd is met artikel 18, eerste lid. Gelet op de bewoordingen en de strekking van artikel 10 menen wij dat een dergelijke vordering inderdaad tot de mogelijkheden behoort.

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

Een dergelijke voorziening is thans getroffen in artikel 34, derde lid. Volgens deze bepaling kan de betrokkene zich in het onderhavige geval eerst tot de rechter wenden, nadat de Registratiekamer de behandeling van de zaak heeft gestaakt.

Rechten van de belanghebbende

10. De artikelen 28 tot en met 36 kennen, aldus de Raad, 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. Het is de Raad daarbij opgevallen, dat artikel 31 zich beperkt tot het scheppen van een aanspraak van de geregistreerde op mededelingen omtrent verstrekkingen 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 volgens de Raad de vraag om welke reden het wetsvoorstel de grondwettelijke opdracht niet volledig uitvoert, en op welke andere wijze daarin dan zal worden voorzien.

Het begrip «gebruik» in artikel 10, derde lid, kan inderdaad meer omvatten dan het verstrekken van gegevens aan een derde, dus aan personen of instanties buiten de organisatie van de houder. De grondwettelijke opdracht om de aanspraak van geregistreerden op kennisneming van het gebruik, ook binnen de organisatie van de houder, te regelen laat echter aan de wetgever de nodige beleidsvrijheid bij het uitwerken van de aanspraak. In het wetsvoorstel is voorzien in verschillende mogelijkheden van de geregistreer-

de om te weten te komen welk gebruik van de over hem vastgelegde gegevens is gemaakt.

Vooreerst is in dit verband van belang, dat het wetsvoorstel voorziet in een zekere mate van openbaarheid rond het gebruik van persoonsregistraties, zowel binnen de organisatie van de houder als ten aanzien van derden. In de openbaar te maken reglementen en formulieren van aanmelding voor afzonderlijke registraties zal moeten worden aangegeven voor welk doel de registratie is bestemd en aan wie daaruit gegevens worden verstrekt. De geregistreerde zal hieruit in het algemeen kunnen afleiden waarvoor die gegevens worden gebruikt. Voor de persoonsregistraties, bedoeld in de artikelen 22 en 27, zal dit volgen uit de betrokken algemene maatregel van bestuur. In de wet is voorts bepaald, dat de gegevens niet mogen worden gebruikt voor doeleinden die met het doel van de persoonsregistratie onverenigbaar zijn. Indien de geregistreerde eraan twijfelt of deze bepaling wordt nageleefd, zal hij de Registratiekamer kunnen benaderen met het verzoek daarnaar een onderzoek in te stellen.

Een belangrijk element van het gebruik, waardoor de wet ook bijzondere voorschriften bevat, is de verstrekking van gegevens aan derden. Aangezien de geregistreerde er belang bij kan hebben op dit punt meer inzicht te verkrijgen, is hem in het huidige artikel 32 een daartoe strekkend recht op kennisneming toegekend. De memorie van toelichting is in vorenstaande zin aangevuld.

11. Het uitoefenen van de rechten die paragraaf 7 van het wetsvoorstel aan personen toekent is, aldus de Raad, 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. De Raad oordeelt het met artikel 10, derde lid, van de Grondwet in overeenstemming, indien voor de houder de verplichting zou worden geschapen, aan iemand van wie voor de eerste keer gegevens in een persoonsregistratie worden opgenomen, daarvan eigener beweging mededeling te doen.

Aan dit voorstel van de Raad is in het wetsontwerp gevolg gegeven. In artikel 28 is de bedoelde verplichting van de houder vastgelegd.

12. De Raad beschouwt het als een aanzienlijke handicap, voor de geregistreerde en voor de rechter, indien geen verplichting zou bestaan voor de houder om een logboek van verstrekkingen van gegevens uit de registratie bij te houden. De Raad stelt daarom voor die verplichting alsnog in het wetsvoorstel op te nemen, eventueel alleen voor verstrekkingen van gevoelige gegevens.

Aan de belangen van geregistreerden tot kennisneming van verstrekkingen van gegevens over hen wordt in veel gevallen voldaan, indien geregistreerden inzicht kunnen verkrijgen welke gegevens aan welke derden plegen te worden verstrekt. Kennisneming van de standaardverstrekkingen kan in die gevallen voldoende informatie verschaffen. In bijzondere gevallen – met name waar het gevoelige gegevens betreft – zal de geregistreerde er belang bij hebben concreet over een verstrekking te worden geïnformeerd. Er zou een onevenredige last op alle houders van persoonsregistraties worden gelegd, indien zij in verband met die bijzondere gevallen een logboek van alle verstrekkingen zouden moeten bijhouden. Daarom lijkt het voorgestelde artikel 31 (thans 32) het juiste midden te houden tussen de betrokken belangen. In de toelichting wordt thans, zoals de Raad adviseert, gewezen op het feit dat vastlegging van concrete verstrekkingen bij gevoelige gegevens vrijwel steeds in het licht van artikel 32 noodzakelijk zal zijn.

13. Het heeft de Raad getroffen, dat de tekst van het wetsvoorstel niet met zoveel woorden een afweging van de in artikel 29 (thans 30) opgesomde belangen tegen het belang van de verzoeker bij mededeling als bedoeld in dat artikel eist. De suggestie van de Raad in verband hiermee om in de aanhef van het artikel te spreken van «indien en voor zover dit noodzakelijk is» heeft geleid tot het vervangen van de term «indien» door «voor zover».

Tevens is gevolg gegeven aan de suggestie om door aanvulling van de tekst van artikel 31, derde lid, (thans artikel 32, derde lid) buiten twijfel te stellen, dat de eis van noodzaak eveneens voor de daar geregelde weigering geldt. Wij hebben gemeend dit te kunnen bereiken door het huidige artikel 30 van overeenkomstige toepassing te verklaren.

14. In artikel 34 ware, aldus de Raad, duidelijk te maken of de schade waarvan vergoeding wordt gevorderd moet zijn voortgesproten uit de niet-nakoming van de artikelen 28, 30 of 31 (thans 29, 31 of 32), dan wel ook door overtreding van andere bij of krachtens de wet gestelde voorschriften mag zijn veroorzaakt.

De door de Raad opgeworpen vraag heeft ons ertoe gebracht de in artikel 34 voorgestelde regeling opnieuw te overwegen. Bij nader inzien achten wij het niet passend een verzoek tot schadevergoeding in een verzoekschriftenprocedure mogelijk te maken, nu de bewijsregeling van die procedure daarop niet is afgestemd. In voorkomende gevallen zal dan ook een vordering tot vergoeding van schade of nadeel bij gewone dagvaarding moeten worden aanhangig gemaakt. Omdat het voorgestelde artikel 34 thans vervallen is, behoeft de vraag van de Raad geen beantwoording.

De Registratiekamer

15. De Registratiekamer, zo merkt de Raad op, is onder meer 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 persoonsregistraties.

De Raad zou buiten twijfel willen zien gesteld dat rechtspersonen, als bedoeld in artikel 10, eveneens belanghebbende zijn in de zin van artikel 46. Aan deze aanbeveling hebben wij gevolg gegeven. De overwegingen die de Raad in dit verband aanvoert kunnen wij geheel onderschrijven.

De Raad dringt voorts aan op beperking van de uitzonderingen op de mededelingsplicht in artikel 46, tweede lid. Daarbij zou in elk geval te overwegen zijn het opnemen van een bevoegdheid van de Registratiekamer om het belang van mededeling af te wegen tegen de belangen van anderen dan verzoeker. Deze suggestie van de Raad heeft ertoe geleid, dat wij het tweede lid van artikel 46 in die zin hebben aangescherpt, dat mededeling achterwege blijft in de gevallen dat gewichtige belangen van anderen dan verzoeker, de houder daaronder

begrepen, door de mededeling onevenredig zouden worden geschaad. Wij achten – mede hierdoor – de gegeven uitzonderingsmogelijkheden reeds zodanig beperkt, dat voor verder aanpassing van de bepaling geen aanleiding bestaat.

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 waarderen aanknopingspunt voor beïnvloeding van de regimes die in de onderscheiden sectoren zullen gelden. Het voorstel van de Raad om in artikel 15 buiten twijfel te stellen dat de code nauwkeurig omschrijft welke de omvang is van de «sector» die hij bestrijkt, is overgenomen. Tevens is gevolg gegeven aan de suggestie om in de memorie van toelichting buiten twijfel te stellen dat de Registratiekamer met de organisatie die de code voorlegt, overleg kan plegen alvorens op het verzoek wordt beslist. Over de wijze van openbaarmaking van het verzoek zijn in het wetsvoorstel geen bepalingen opgenomen. Naar ons oordeel kan het aan de Kamer worden overgelaten hiervoor in elk afzonderlijk geval een passende weg te vinden.

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 toetsingsnormen. In de toelichting is deze verhouding nader uiteengezet.

De Raad vraagt verder om verduidelijking van de verhouding tussen de mogelijkheid van gedragscodes, waarover artikel 15 handelt, en de reglementen, bedoeld in artikel 19, dit onder meer met het oog op instellingen van maatschappelijke dienstverlening. Ook op dit punt is de toelichting aangevuld.

Verstrekking van gegevens aan personen of instanties met een publiekrechtelijke taak

17. Artikel 18, derde lid, aldus de Raad, maakt met het oog op de uitvoering van publiekrechtelijke taken een verstrekking van gegevens mogelijk die breder is dan volgens de algemene regels van paragraaf 3 geoorloofd zou zijn. De Raad erkent dat de behartiging van het openbaar belang een motief is, dat een ruimere verspreiding van gegevens dan de gewone kan rechtvaardigen. Tegen

deze mogelijkheid kunnen evenwel bedenkingen worden aangevoerd uit het oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Raad is er door de toelichting nog niet van overtuigd dat met het voorgestelde systeem, met inbegrip van de daarin opgenomen voorwaarden, een evenwichtig geheel is bereikt. Wij hebben overeenkomstig de vraag van de Raad in de toelichting een nadere motivering en verduidelijking van artikel 18, derde lid, gegeven.

Wetenschappelijke of statistische doeleinden

18. De Raad betwijfelt of de aanduidingen «wetenschappelijk» en «statistisch» in de artikelen 11, tweede lid, en 32, voldoende scherp omlijnde begrippen vertegenwoordigen. Voorts geeft de Raad 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.

Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat het wetsvoorstel uitsluitend betrekking heeft op de vastlegging en het gebruik van tot individuele personen herleidbare gegevens. Voorts zouden wij er op willen wijzen, dat ook artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Staatsburg uitzonderingen op de rechten van geregistreerden toestaat, indien het registraties betreft die voor wetenschappelijke of statistische doeleinden zijn bestemd. In aansluiting hierop is inmiddels Aanbeveling nr. R (83) 10 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa tot stand gekomen, met richtlijnen voor de bescherming van persoonsgegevens bestemd voor wetenschappelijk onderzoek en statistiek. Aan deze richtlijnen voldoet het wetsvoorstel. Wel hebben wij naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad de begrippen aangescherpt.

Internationale aspecten

19. Met betrekking tot artikel 47, tweede lid, stelt de Raad voor de verlening van de daarin bedoelde ontheffingen te beperken tot de gevallen dat de bescherming door de buitenlandse wetgeving gelijkwaardig kan worden geacht aan de door de Nederlandse wet verschaft. Aan de suggestie van de Raad om dit criterium in de wet vast te leggen hebben wij voldaan.

20. Met betrekking tot artikel 48 geeft de Raad in overweging de gevallen waarin ontheffing verleend kan worden verder te beperken. Naar aanleiding hiervan is toegevoegd de norm dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden voldoende moet zijn gewaarborgd. De suggestie om als voorwaarde te stellen dat de betreffende registratie uitsluitend persoonsgegevens bevat van buiten Nederland gevestigde personen, achten wij in het licht van het Verdrag van Straatsburg bezwaarlijk.

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. De toelichting is op dit punt aangepast.

Delicten buiten de Wet persoonsregistraties

22. De Raad vraagt zich af of met de regeling, vervat in het voorliggende wetsvoorstel, niet parallel zou moeten lopen een uitbreiding van het communale strafrecht met delicten op het terrein van de persoonsregistratie en, in ruimer verband, computerfraude. Hierop is in paragraaf 9 van de memorie van toelichting ingegaan.

Zoals uit het vorenstaande moge blijken is rekening gehouden met de opmerkingen van de Raad van State. Ik veroorloof mij U mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes