

19 095

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

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 november 1988

In deze nadere memorie gaan wij in op de vragen en opmerkingen vervat in het nader voorlopig verslag van de commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat. Wij hopen dat onze nadere beschouwingen er toe kunnen leiden, dat de behandeling van het wetsvoorstel op korte termijn wordt voltooid.

Indien het wetsvoorstel nog dit jaar kracht van wet krijgt, zal het grootste deel ervan ingevolge artikel 54, eerste lid, in de loop van het tweede kwartaal van 1989 in werking treden. Wij achten dit gewenst, niet alleen met het oog op de in de praktijk bestaande behoefte aan bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar ook omdat de invoering van de wet dan nagenoeg geheel kan zijn voltooid vóór het tijdstip waarop artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, voor wat betreft verzamelingen van persoonsgegevens gehouden door de overheid, in werking treedt. Zoals bekend is dit tijdstip bij de wet van 11 februari 1988, Stb. 34, verschoven tot 17 februari 1990.

Ook in Europees verband achten wij het van belang dat Nederland zich weldra kan voegen bij de groep van landen die wetgeving op dit gebied in werking heeft. Wat de lidstaten van de Europese Gemeenschap betreft gaat het hier om Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Ook in Ierland is onlangs wetgeving op dit gebied tot stand gekomen. Buiten de E.G. is zulke wetgeving onder meer van kracht in Noorwegen, Zweden, Finland en Oostenrijk. Voor de positie van ons land in het internationaal gegevensverkeer en de daarmee samenhangende dienstverlening is aansluiting bij deze landen gewenst. Mede daarom wordt er naar gestreefd ons land partij te doen worden bij het Verdrag van Straatsburg. Een wetsvoorstel tot goedkeuring van dit verdrag zal zeer binnenkort bij de Tweede Kamer worden ingediend.

De leden van de C.D.A.-fractie was het blijkens hun nadere opmerkingen nog niet geheel duidelijk, wanneer een gegeven als een persoonsgegeven in de zin van het wetsvoorstel kan worden aangemerkt. Zij stemden in met het uitgangspunt, dat niet elk technisch of toevallig verband tussen een gegeven en een persoon voldoende is om dat gegeven een persoonsgegeven te doen zijn, maar dat er sprake dient te zijn van een verband dat, mede gelet op de strekking van het

wetsvoorstel, rechtens relevant kan worden geacht. De vraag wat in deze samenhang rechtens relevant is, menen wij in de memorie van antwoord uitvoerig te hebben beantwoord, zowel in het algemeen als in relatie tot de in het voorlopig verslag genoemde voorbeelden.

In onze beschouwing lieten wij duidelijk uitkomen, dat alle gegevens die omtrent een bepaalde persoon informatie kunnen verschaffen, voor de toepassing van de voorgestelde regeling als persoonsgegevens dienen te worden aangemerkt. In veel gevallen, zoals bij gegevens over eigenschappen, opvattingen of gedragingen van een bepaalde persoon, zal dit uit de aard van het gegeven voortvloeien. In andere gevallen zal mede aandacht moeten worden besteed aan de context waarin het gegeven wordt vastgelegd en gebruikt. Hierbij is dan van belang of het gegeven bepalend kan zijn voor de wijze waarop de betrokken persoon in het maatschappelijk verkeer wordt beoordeeld of behandeld. In dit verband noemden wij als voorbeeld de op naam van de kentekenhouder geregistreerde gegevens omtrent voertuigen in het kentekenregister. Dit voorbeeld zou desgewenst nog met vele andere kunnen worden aangevuld.

Tegen deze achtergrond zijn wij van oordeel, dat een gegeven omtrent de vraag of een bepaalde persoon de Nederlandse taal al dan niet machtig is, steeds als een persoonsgegeven in de zin van het wetsvoorstel kan worden aangemerkt. Het betreft hier immers een gegeven dat als zodanig iets zegt over de betrokken persoon en dat bovendien voor de beoordeling of behandeling van die persoon in het maatschappelijk verkeer van belang kan zijn. Dat dit gegeven voor personen die behoren tot een bepaalde etnische minderheidsgroep een gevoeliger karakter kan hebben dan voor anderen, is voor de betekenis van het begrip «persoonsgegeven» op zichzelf niet relevant. Dit aspect zal pas een rol kunnen spelen bij de vraag of een dergelijk gegeven in een bepaalde registratie mag worden opgenomen en welke waarborgen van toepassing dienen te zijn op het gebruik daarvan. Een en ander laat zien, dat de reikwijdte van het begrip «persoonsgegeven» zorgvuldig dient te worden onderscheiden van de vraag waartoe de toepassing van de materiële bepalingen van het wetsvoorstel voor concrete registraties dient te leiden.

Dat het begrip «persoonsgegeven» een ruime betekenis heeft, volgt ook uit de omschrijving van het begrip «personal data» in het Verdrag van Straatsburg. In artikel 2 van het verdrag wordt dit begrip omschreven als «any information relating to an identified or identifiable individual». De woorden «any information» wijzen er op, dat de aard van de informatie voor de begripsomschrijving niet ter zake doet. Wel is het nodig, dat het gaat om informatie die betrekking heeft op («relating to») een individuele natuurlijke persoon. De betekenis van dit element stond centraal in de tot dusver gevoerde discussie. In het wetsvoorstel ligt dit vereiste besloten in de term «herleidbaar». Deze term beoogt tevens tot uitdrukking te brengen, dat gegevens die, bij voorbeeld omdat de identificerende kenmerken daaruit zijn verwijderd, niet meer tot een bepaalde persoon herleidbaar zijn, ook niet meer als persoonsgegevens kunnen worden aangemerkt. Het gaat hierbij derhalve om het vereiste dat de gegevens betrekking moeten hebben op «an identified or identifiable individual». Wij hopen met deze analyse de strekking van het begrip «persoonsgegeven», en de aansluiting op dit punt tussen het wetsvoorstel en het verdrag, nog beter tot uitdrukking te hebben gebracht.

Het voorgaande is ook van betekenis voor het karakter van gegevens betreffende een onderneming die gedreven wordt als eenmanszaak of in de vorm van een vennootschap onder firma of maatschap. De omstandigheid dat voor de beoordeling van het begrip «persoonsgegeven» niet van belang is welke informatie daaruit omtrent een bepaalde persoon

verkregen kan worden, brengt met zich mee dat deze informatie zowel betrekking kan hebben op de persoonlijke als op de zakelijke omstandigheden waarin die persoon verkeert. Dit is wellicht het duidelijkst tot uitdrukking gebracht in de Duitse wetgeving op dit gebied. In artikel 2, eerste lid, van de Bundesdatenschutzgesetz van 27 januari 1977 wordt het begrip «personenbezogene Daten» omschreven als «Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person». Dergelijke gegevens kunnen dus ook betrekking hebben op de uitoefening van een eenmanszaak.

Nog afgezien van het feit dat het Verdrag van Straatsburg hiervoor geen ruimte biedt, zou een onderscheid tussen gegevens die de eigenaar van een eenmanszaak betreffen in zijn hoedanigheid van ondernemer en persoonsgegevens die hem betreffen als privépersoon, in de praktijk niet goed werkbaar zijn. hierop doelden wij in de memorie van antwoord, toen wij stelden dat de verschillende aspecten in de praktijk door elkaar lopen. Dit is een direct gevolg van het feit dat de activiteiten van een onderneming die wordt gedreven in de vorm van een eenmanszaak, juridisch geheel worden toegerekend aan de natuurlijke persoon die de onderneming uitoefent. Dit leidt er bij voorbeeld toe, dat voor de beoordeling van de kredietwaardigheid van de betrokken ondernemer zowel diens zakelijke als diens privéverplichtingen in aanmerking moeten worden genomen. Daarom zal hij er in beide opzichten belang bij hebben, dat met zijn gegevens behoorlijk en zorgvuldig wordt omgegaan. Al met al zien wij dan ook geen aanleiding om op onze eerdere stellingname ter zake terug te komen. Dit betekent dat het begrip «persoonsgegeven» zoals hiervoor nader uitgewerkt, ook op dit terrein onverkort van toepassing kan zijn.

Bij ondernemingen in de vorm van een vennootschap onder firma of maatschap ligt de situatie anders. In een beperkt aantal buitenlandse wetten is het begrip «persoonsgegeven» aldus omschreven, dat ook gegevens omtrent rechtspersonen of andere organisaties als persoonsgegevens kunnen worden aangemerkt. In het Verdrag van Straatsburg is met deze mogelijkheid rekening gehouden, in die zin dat de reikwijdte daarvan via een uitdrukkelijke verklaring tot dergelijke gegevens kan worden uitgebreid. In het onderhavige wetsvoorstel is evenwel, overeenkomstig de meerderheid van de buitenlandse wetten, bewust van deze mogelijkheid afgezien. Dit heeft als onvermijdelijk gevolg dat zich op dit terrein een aantal afbakeningsproblemen voordoet, waarbij inderdaad mede te denken valt aan gegevens die in de oprichtingsfase van een besloten vennootschap van belang kunnen zijn.

Wat de vennootschappen onder firma en de maatschappen betreft hebben wij in de memorie van antwoord een poging gedaan om tot een zinvolle afbakening te komen, overigens erkennende dat het niet goed mogelijk is hier een scherpe grens te trekken. Afgewacht moet worden of de Registratiekamer en de rechter onze visie op dit punt zullen delen. Wij houden echter staande, dat het hier in het geheel van de voorgestelde regeling gaat om een ondergeschikt randprobleem, waarvoor de wetgever geen oplossing behoeft te bieden. Ook in het buitenland blijkt deze kwestie in de praktijk niet tot grote moeilijkheden aanleiding te geven. Hierbij dient nog te worden bedacht, dat gegevens omtrent de oprichters of bestuurders van een rechtspersoon, en gegevens omtrent degenen die deel uitmaken van een vennootschap onder firma of maatschap, als zodanig reeds het karakter kunnen hebben van een persoonsgegeven. Dit volgt immers rechtstreeks uit de eerder besproken begripsomschrijving.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen vervolgens opnieuw de aandacht voor de omschrijving van het begrip «persoonsregistratie». Zien wij het goed, dan zouden zij het beter hebben gevonden, als de woorden «langs geautomatiseerde weg wordt gevoerd» niet in het wetsvoorstel

waren opgenomen. Het komt ons voor dat zij daarmee niet alleen de oorsprong van het onderhavige wetsvoorstel miskennen, maar ook een aantal andere aspecten onvoldoende in hun overwegingen betrekken.

Het aanvankelijke wetsvoorstel 17 207 had, in aansluiting op de adviezen van de Staatscommissie-Koopmans, vooral betrekking op geautomatiseerde persoonsregistraties. Een van de punten van kritiek op dit wetsvoorstel was, dat het onvoldoende mogelijkheden bood om op te treden tegen niet-geautomatiseerde persoonsregistraties. De reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel is dan ook tot die registraties uitgebreid. Daarbij is de band met het vorige wetsvoorstel op het punt van de geautomatiseerde registraties echter intact gelaten. Daarvoor was te meer reden, omdat niet alleen in het Verdrag van Straatsburg, maar ook in de buitenlandse wetgeving op dit gebied nog steeds de nadruk valt op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. Een aantal buitenlandse wetten heeft zelfs uitsluitend daarop betrekking. Uit een oogpunt van herkenbaarheid en samenhang was er dus aanleiding dit element te onderstrepen. Daarbij komt dat de behoefte aan beschermende maatregelen op dat punt, juist door de technische en maatschappelijke ontwikkeling van de afgelopen jaren, geenszins aan actualiteit heeft ingeboet. Er is hier dan ook geen sprake van achterhaalde inzichten uit het begin van de jaren zeventig.

De uitdrukkelijke vermelding van het element automatisering in de omschrijving van het begrip «persoonsregistratie» heeft verder als voordeel, dat de wettelijke regeling op geautomatiseerde registraties steeds van toepassing is. Bij niet-geautomatiseerde gegevensverzamelingen is dit afhankelijk van de vraag of zij met het oog op een doeltreffende raadpleging systematisch zijn aangelegd. Anders gezegd: of voldaan is aan het vereiste van systematische toegankelijkheid. Dit vergt een beoordeling in concreto, die soms tot moeilijkheden aanleiding kan geven, zoals de discussie over de positie van dossiers en dossierverzamelingen moge illustreren. Bij geautomatiseerde gegevensverzamelingen doen die problemen zich niet voor en is er in zoverre dus sprake van een grotere mate van rechtszekerheid.

Het vorenstaande neemt niet weg dat de vraag kan rijzen, wanneer er nu sprake is van een «langs geautomatiseerde weg gevoerd» gegevensbestand. Volgens de omschrijving van het begrip «automated data file» in artikel 2 van het Verdrag van Straatsburg is dit reeds het geval, indien een verzameling van gegevens langs geautomatiseerde weg («by automated means») is opgeslagen. Daarbij is niet van belang of de gegevens op een zodanige wijze zijn vastgesteld, dat zij voor eenvoudige raadpleging vatbaar zijn. Zelfs is niet van belang of en zo ja voor welk actueel of toekomstig gebruik de gegevens bestemd zijn. Dit is ook begrijpelijk, omdat de normen en beginselen van het verdrag er toe strekken de aanleg en het gebruik van geautomatiseerde persoonsregistraties, ongeacht de wijze waarop en de vorm waarin zij worden gevoerd, van de nodige waarborgen te voorzien. In het wetsvoorstel hebben wij ook op dit punt bij het verdrag willen aansluiten. Van een «langs geautomatiseerde weg gevoerd» gegevensbestand is dan ook sprake, indien bij het voeren van dat bestand gebruik wordt gemaakt van middelen en methoden van geautomatiseerde gegevensverwerking. In de meeste gevallen zal dit in de praktijk ook volkomen duidelijk zijn.

De aan het woord zijnde leden wezen in dit verband nog op een tweetal uitspraken in de memorie van antwoord, die naar hun mening te absoluut geformuleerd waren. Zo hebben wij op bladzijde 4 van de memorie van antwoord gesteld, dat het wetsvoorstel er van uitgaat dat geautomatiseerde persoonsregistraties in alle gevallen voldoen aan het vereiste van systematische toegankelijkheid. Op de bladzijden 5 en 6 stelden wij voorts, dat bij opslag op een medium dat naar zijn aard uitsluitend bestemd is voor geautomatiseerde gegevensverwerking,

steeds gesproken kan worden van een «langs geautomatiseerde weg gevoerd» gegevensbestand.

Wij geven toe dat deze uitspraken aanleiding kunnen geven tot misverstand. De eerstgenoemde uitspraak is hier goed beschouwd van minder belang, omdat voor het bestaan van een geautomatiseerde persoonsregistratie volgens artikel 1 van het wetsvoorstel niet doorslaggevend is, of die registratie voldoet aan het vereiste van systematische toegankelijkheid, maar of zij langs geautomatiseerde weg wordt gevoerd. Wel zou gezegd kunnen worden dat het element van de systematische toegankelijkheid bij geautomatiseerde registraties als het ware wordt verondersteld. Het gaat hier dus om een wetssystematisch uitgangspunt, dat in de praktijk geen juridische gevolgen heeft. Bij niet-geautomatiseerde registraties is dit anders, omdat het vereiste van de systematische toegankelijkheid daar in de wettelijke begripsomschrijving tot uitdrukking is gebracht.

Bij de tweede uitspraak gingen wij er van uit – en op dit punt snijden de opmerkingen van de aan het woord zijnde leden hout – dat degene die de betrokken gegevensdragers onder zich heeft, redelijkerwijs de beschikking zou kunnen hebben over de technische hulpmiddelen om van de opgeslagen gegevens een zinvol gebruik te maken, althans om die gegevens onderdeel te laten zijn van een geautomatiseerd verwerkingsproces. In de praktijk zal dit ook meestal wel het geval zijn, zeker bij degene die de gegevens zelf heeft vastgelegd.

Er zijn echter andere gevallen denkbaar. Om een extreem voorbeeld te geven: als een langs geautomatiseerde weg vervaardigde tape met persoonsgegevens over de post wordt verzonden, wordt de PTT of de postbode daardoor nog geen houder van een geautomatiseerde persoonsregistratie. Weliswaar zijn zij dan in civielrechtelijke zin tijdelijk houder van een bestand met persoonsgegevens, maar die omstandigheid alleen brengt niet met zich mee dat zij beschikken over een «langs geautomatiseerde weg gevoerd» gegevensbestand.

Hetzelfde geldt in het zojuist genoemde voorbeeld voor de ontvanger van de tape. Ook deze zal de gegevens eerst onderdeel moeten maken van een geautomatiseerd verwerkingsproces, voordat gezegd kan worden dat hij beschikt over een «langs geautomatiseerde weg gevoerd» gegevensbestand. Of er dan sprake is van een zelfstandige persoonsregistratie, hangt af van de vraag of het gegevensbestand bij de ontvanger een samenhangende eenheid blijft vormen. Zo ja, dan is er sprake geweest van het «aanleggen» van een geautomatiseerde persoonsregistratie in de zin van artikel 4 van het wetsvoorstel, waarbij de ontvanger tevens houder is geworden. In het andere geval is de procedure te zien als een vorm van gegevensverstrekking ten behoeve van een reeds bestaande persoonsregistratie. Dit doet zich in de praktijk bij voorbeeld voor bij de collectieve uitbetaling van lonen of salarissen via bank of giro en bij het doen van periodieke opgaven aan de fiscus of de uitvoeringsorganen van de sociale verzekering.

Uit het voorgaande moge blijken, dat ook degene die beschikt over een beeldplaat met een verzameling van persoonsgegevens, nog niet zonder meer houder is van een geautomatiseerde persoonsregistratie. Daarvoor is nodig dat hij tevens beschikt over de technische mogelijkheden om van die beeldplaat een zinvol gebruik te maken. Naar onze mening behoeft in dit verband aan de term «voeren» geen zelfstandige betekenis te worden toegekend. In plaats daarvan komt het aan op de vraag of de betrokken gegevensverzameling «langs geautomatiseerde weg» wordt gevoerd. Daarin ligt immers het kenmerkende onderscheid met een niet-geautomatiseerde verzameling van gegevens die met het oog op een doeltreffende raadpleging van die gegevens systematisch is aangelegd. Het moge overigens duidelijk zijn, dat in de verschillende voorbeelden ook daarvan geen sprake was.

Uit het voorgaande blijkt voorts, dat degene die de betrokken gegevensverzameling zelf langs geautomatiseerde weg heeft aangelegd, eerder geacht kan worden de beschikking te hebben over een «langs geautomatiseerde weg gevoerd» gegevensbestand dan degene die de desbetreffende gegevensdragers van een derde ontvangt. In het eerste geval zal aan deze situatie pas een einde komen, indien het gegevensbestand is opgeheven of volledig is overgedragen aan een derde, of indien, bij voorbeeld bij verouderde tapes, iedere mogelijkheid tot geautomatiseerde raadpleging of verwerking is komen te ontbreken.

Aldus beschouwd zal de aanwezigheid van gegevens op een medium dat naar zijn aard uitsluitend bestemd is voor geautomatiseerde gegevensverwerking, in het algemeen wel degelijk tot de conclusie kunnen leiden, dat er sprake is van een «langs geautomatiseerde weg gevoerd» gegevensbestand. Daarvoor is niet vereist, dat die gegevens metterdaad voortdurend langs geautomatiseerde weg worden verwerkt. Voldoende is dat de gegevens voor geautomatiseerde raadpleging of verwerking beschikbaar worden gehouden en dat de mogelijkheid daartoe ook in feite aanwezig is.

Wij menen dat op deze wijze zowel aan de eisen van de praktijk als aan de strekking van de voorgestelde regeling wordt rechtgedaan. Een en ander impliceert, dat het enkele feit dat een gebruiksbestemming ontbreekt, voor de toepasselijkheid van de wettelijke regeling niet ter zake doet. Juist in gevallen waarin een dergelijke bestemming afwezig is, zal de toepassing van de voorgestelde regeling immers tot opheffing van de registratie dienen te leiden. Dit volgt uit de artikelen 4 en 5, eerste lid, en 18, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel.

Ook de vraag of de houder op eenvoudige wijze toegang heeft tot een geautomatiseerd gegevensbestand, is niet van belang voor de toepasselijkheid van de voorgestelde regeling. Op de praktische problemen die zich in dit verband kunnen voordoen bij de uitoefening van het inzage-recht, zijn wij in de memorie van antwoord reeds ingegaan.

De enkele omstandigheid ten slotte dat ook gegevens op papier in bepaalde gevallen direct in een computer kunnen worden ingelezen, betekent niet dat die gegevens deel uitmaken van een «langs geautomatiseerde weg gevoerd» gegevensbestand. In de memorie van antwoord hebben wij hierop reeds gewezen. Het valt dan ook niet in te zien, hoe de technische mogelijkheden op dit gebied tot een andere opvatting omtrent de aangehaalde woorden zouden kunnen leiden.

In aansluiting op het voorgaande vroegen de aan het woord zijnde leden nog of er sprake is van een persoonsregistratie, indien men de inhoud van een encyclopedie of van een type boek als «who is who» zou aanbrengen op een beeldplaat. Afgezien van de vraag wanneer in dit verband gesproken kan worden van een «langs geautomatiseerde weg gevoerd» gegevensbestand, lijkt hier beslissend of er sprake is van een «samenhangende verzameling van persoonsgegevens». In het geval van de «who is who» zouden wij dit zonder meer willen aannemen. Bij een encyclopedie is daarentegen van belang of de mogelijkheid bestaat de daarin opgenomen informatie omtrent personen op naam op te roepen en bijeen te brengen. Naar zijn aard kan een encyclopedie immers niet als een verzameling van persoonsgegevens worden aangemerkt.

In dit verband vestigen wij de aandacht op de in artikel 2, eerste lid, onder c, opgenomen uitzondering voor boeken en andere schriftelijke publikaties. Uit deze bepaling volgt dat niet-schriftelijke publikaties die een persoonsregistratie bevatten, niet van de voorgestelde regeling zijn uitgezonderd. Met deze mogelijkheid is dan ook uitdrukkelijk rekening gehouden.

De terzijde gestelde vraag of een persoonsgegeven in de zin van het wetsvoorstel alleen een gegeven kan betreffen dat betrekking heeft op een nog in leven zijnde individuele natuurlijke persoon, beantwoorden wij

bevestigend. De vraag in hoeverre ook overledenen aanspraak kunnen maken op bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, vormt daarmee geen onderwerp van de voorgestelde regeling. Overigens spreekt het vanzelf, dat de in het wetsvoorstel voorziene rechten op kennisneming en verbetering alleen door nog in leven zijnde personen kunnen worden uitgeoefend.

De leden van de C.D.A.-fractie kwamen vervolgens terug op de in het voorlopig verslag gegeven voorbeelden betreffende een adressenbestand dat door een bedrijf wordt gebruikt voor het verzenden van kerstkaarten, en betreffende de raadpleging van het Parac-systeem. Onze reactie ter zake in de memorie van antwoord lieten wij voorafgaan door de vaststelling dat de bedoelde voorbeelden, evenmin als de andere in het voorlopig verslag genoemde praktijksituaties, de conclusie konden dragen dat het begrip «persoonsregistratie» in de voorgestelde regeling een te ruime strekking heeft gekregen. Het is dan ook niet juist, dat wij de desbetreffende achterliggende vraag in de memorie van antwoord zoveel mogelijk zouden hebben ontweken. Integendeel, wij hebben die vraag uitdrukkelijk ontkennend beantwoord en daarbij gewezen op een aantal naar onze mening relevante aspecten.

De nadere vragen van de aan het woord zijnde leden, waarbij de leden van de P.v.d.A.-fractie zich aansloten, stellen thans opnieuw de vraag aan de orde of het wenselijk c.q. aanvaardbaar is dat een zo simpele gegevensverzameling als een adressenbestand voor het verzenden van kerstkaarten onder de Wet persoonsregistraties zal gaan vallen. Wij menen die tweeledige vraag in alle duidelijkheid bevestigend te kunnen beantwoorden, er daarbij nadrukkelijk van uitgaande dat voldaan is aan de omschrijving van het begrip «persoonsregistratie» en dat geen van de in artikel 2 bedoelde uitzonderingen van toepassing is, in het bijzonder ook niet die voor persoonsregistraties die naar hun aard voor persoonlijk of huiselijk gebruik zijn bestemd. Wat het laatste betreft: een adressenbestand voor de verzending van kerstkaarten door een particulier, waaronder in dit verband tevens een kamerlid of minister, wordt natuurlijk niet door de voorgestelde regeling bestreken. Het voorgaande geldt eveneens voor de andere genoemde voorbeelden van een kruidenier die met behulp van een computer een bestand aanlegt om zijn vaste klanten een bepaalde attentie te doen toekomen of hen uit te nodigen voor de heropening van zijn zaak na de verbouwing, en van een studentenvereniging die een bestand zou aanleggen van oud-leden in verband met een financiële actie ter ondersteuning van de sociëteit.

Alle genoemde voorbeelden hebben gemeen, dat zij betrekking hebben op een adressenbestand dat buiten de persoonlijke of huiselijke sfeer wordt aangelegd voor commerciële of anderszins niet ongebruikelijke doeleinden. Die omstandigheid alleen rechtvaardigt echter niet, dat de voorgestelde regeling buiten toepassing dient te blijven. Ook met simpele adressenbestanden moet immers behoorlijk en zorgvuldig worden omgegaan. Het is verder een bekend feit, dat veel houders van adressenbestanden onderling gegevens uitwisselen en dat er bedrijven zijn die gespecialiseerd zijn in het verwerven en verhuren van adressenbestanden. De daarvoor benodigde gegevens worden dan veelal verkregen uit op zichzelf onschuldige bestanden als het cliëntenbestand van een bedrijf of het ledenbestand van een vereniging. Daar komt bij dat nogal wat mensen zich storen aan dit verschijnsel, zich afvragen hoe de gebruiker van een bestand aan hun adres gekomen is en aandringen op een wettelijke regeling ter zake. Het wetsvoorstel beoogt hierin te voorzien via een regeling die op alle soorten van persoonsregistraties, met inbegrip van adressenbestanden, betrekking heeft.

De «simpelheid» van een adressenbestand is overigens een moeilijk hanteerbaar begrip. Het feit dat iemand vaste klant is bij een bepaalde

kruidenier mag dan als regel een volstrekt onschuldig gegeven zijn, voor het verblijf in een bepaald hotel (een voorbeeld uit een voorlopig verslag) en het lidmaatschap van een bepaalde vereniging kan dat al anders liggen, en het zal weinig moeite kosten om voorbeelden te bedenken waarbij het voorkomen in een bepaald adressenbestand als een gevoelig gegeven moet worden aangemerkt. De wetgever kan echter geen rekening houden met de bijzonderheden van elk afzonderlijk geval en moet dus wel volstaan met een algemene regeling die voor uiteenlopende adressenbestanden in de nodige waarborgen voorziet. Wij menen dat het wetsvoorstel op dit punt aan alle redelijke eisen voldoet.

De voorgestelde regeling zal er in de praktijk toe leiden, dat houders van adressenbestanden niet worden belemmerd in wat algemeen aanvaard en gebruikelijk is. Op punten waar dit nodig is, voorziet het wetsvoorstel echter in normen en rechten die het geregistreerden mogelijk maken voor hun belangen op te komen. In dit verband vestigen wij nog de aandacht op het feit dat voor adressenbestanden zal worden voorzien in een genormeerde vrijstelling van de reglements- of meldingsplicht, zodat houders van doorsneebestanden niet zullen worden geconfronteerd met onnodige lasten. Wat de mededeling van opnemings- als bedoeld in artikel 28 betreft hebben wij in de memorie van antwoord reeds gesteld, dat deze achterwege kan blijven als de betrokkenen weten of redelijkerwijs kunnen weten dat zij in dat adressenbestand zijn opgenomen.

De leden van de C.D.A.-fractie merkten vervolgens op, dat er ook gegevensverzamelingen denkbaar zijn die weliswaar minder onschuldig zijn, doch waarvan het naar hun oordeel buitengewoon vreemd of zelfs ongewenst zou zijn indien die verzamelingen aangemerkt zouden moeten worden als persoonsregistraties met alle consequenties vandien. Zij dachten daarbij aan bestanden die een bedrijf of instelling zou kunnen aanleggen van medewerkers met verdere carrièreperspectieven op een bepaald niveau binnen de organisatie.

Het komt ons voor dat de bedoelde leden hier opnieuw onvoldoende onderscheid maken tussen de vraag of de voorgestelde regeling in de aangehaalde situatie van toepassing is, en de vraag waartoe die toepassing in al haar facetten dient te leiden. Naar ons oordeel is er althans geen goede reden om de bewuste bestanden als zodanig buiten het bereik van de voorgestelde regeling te brengen. Het zal een ieder duidelijk zijn, dat deze bestanden een gevoelig karakter kunnen hebben en dat de betrokken medewerkers er derhalve alle belang bij hebben dat met hun gegevens behoorlijk en zorgvuldig wordt omgegaan. Op het punt van de materiële normen en het toezicht door de Registratiekamer zien wij dan ook geen problemen. Ook de verplichte vaststelling van een reglement of meldingsformulier, met de daaraan verbonden zelfregulering en openbaarheid rond de werking van het gegevensbestand, achten wij in beginsel een nuttige bijdrage tot het scheppen of bewaren van zuivere verhoudingen binnen de betrokken organisatie. De vraag in hoeverre binnen die verhoudingen ook ruimte bestaat voor de uitoefening van de in de artikelen 28 e.v. neergelegde rechten op kennisneming, laat zich moeilijk in abstracto beantwoorden. Voor zover een houder mocht menen dat gewichtige belangen zijnerzijds aan die kennisneming in de weg staan, zal hij een beroep kunnen doen op artikel 30, onderdeel e, van het wetsvoorstel. Het is dan aan de Registratiekamer, en in laatste instantie aan de rechter, om uit te maken of dit beroep gerechtvaardigd is. Dat een dergelijk beroep niet bij voorbaat kansloos is, kunnen wij wel onderschrijven. Wat daarvan ook zij, de toepassing van de voorgestelde regeling behoeft daarop niet af te stuiten. Het valt ook niet in te zien hoe die toepassing tot vreemde of zelfs ongewenste resultaten zou kunnen leiden.

Bij onze reactie op het voorbeeld betreffende de raadpleging van het

Parac-systeem is er kennelijk sprake geweest van een misverstand. Wij betreuren dit, maar hechten er aan op te merken dat wij steeds getracht hebben de gestelde vragen zo goed mogelijk te beantwoorden. Mede ten behoeve van de leden van de P.v.d.A.-fractie kunnen wij daaraan thans nog het volgende toevoegen.

Indien de raadpleging van het Parac-systeem op de eerder aangegeven wijze leidt tot het beschikbaar komen van tot personen herleidbare gegevens, kan de gebruiker ermee volstaan van die gegevens kennis te nemen, maar ook kan hij ze voor later gebruik laten afdrucken op papier of overnemen op een eigen diskette. In het laatste geval is het zeer wel denkbaar, dat de betrokken gebruiker tevens houder is geworden van een persoonsregistratie. Dit behoeft echter geen consequenties te hebben, omdat de voorgestelde regeling niet van toepassing zal zijn op persoonsregistraties die naar hun aard voor persoonlijk gebruik zijn bestemd. Dat daarvan in het gegeven voorbeeld sprake is – een Kamerlid dat zich op zijn werkterrein voorziet van de nodige documentatie – achten wij zeer aannemelijk.

Naar aanleiding van onze eerdere reactie hadden de leden van de C.D.A.-fractie overigens nog de vraag waar (princiëel) de grens ligt tussen het verstrekken van gegevens uit een persoonsregistratie aan een derde en het door die derde aanleggen van een persoonsregistratie waarvan hij dan zelf houder wordt. Het antwoord op die vraag houdt verband met de wijze waarop de betrokken derde omgaat met de door hem verkregen gegevens. De term «aanleggen» veronderstelt dat hij een nieuwe gegevensverzameling in het leven roept, die voldoet aan de omschrijving van het begrip «persoonsregistratie». Het kan echter ook zijn, dat hij de gegevens opneemt in een bestaande registratie of anderszins vastlegt op een wijze die niet leidt tot het ontstaan van een nieuwe registratie in de zin van het wetsvoorstel, dan wel ermee volstaat van die gegevens kennis te nemen.

In dit verband is nog van belang, dat ook het verlenen van toegang tot een persoonsregistratie op een zodanige wijze dat een ander deze geheel of gedeeltelijk kan raadplegen, volgens artikel 1 van het wetsvoorstel moet worden aangemerkt als verstrekking. Daarbij kan het gaan om gegevens die als zodanig in die registratie zijn opgenomen, maar ook om gegevens die het resultaat zijn van bepaalde bewerkingen. In beide gevallen zal die raadpleging op zichzelf niet behoeven te leiden tot het ontstaan van een nieuwe persoonsregistratie. Daarvoor is nodig dat de verkregen gegevens als een nieuw en zelfstandig geheel worden vastgelegd.

Omdat het wetsvoorstel verschillende bepalingen bevat over het «verstrekken van gegevens uit een persoonsregistratie» en deze activiteit van bijzonder belang is voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is daarvan in artikel 1 een nadere omschrijving gegeven. Wij verwijzen in dit verband ook naar de artikelsgewijze toelichting. De in de artikelen 4, eerste lid, en 18, eerste lid, voorkomende term «aanleggen» achten wij in het licht van het voorgaande voldoende duidelijk.

De aan het woord zijnde leden hadden voorts getracht zich een beeld te vormen van de gevolgen die de toepassing van de voorgestelde regeling zou kunnen hebben voor de activiteiten van informatie- en incassobureaus. Wij menen dat zij in dat beeld te zeer de nadruk leggen op de gevolgen voor die bureaus en hun cliënten, en te weinig oog hebben voor de belangen van degenen op wie de verzamelde en verstrekte gegevens betrekking hebben. In de praktijk blijkt immers meermalen, dat met die belangen onvoldoende rekening wordt gehouden. Niet voor niets is dan ook in artikel 13 een bijzondere en op enkele punten aangescherpte regeling voor informatiebureaus opgenomen. Deze regeling is ook van belang voor incassobureaus, omdat deze zich behalve met het incasseren van vorderingen, ook nogal

eens bezighouden met het verstrekken van allerhande informatie omtrent de kredietwaardigheid of betalingsbereidheid van personen met wie zij in hun praktijk in aanraking komen. Meermalen gaat het dan ook om bedrijven die zich zowel op de informatie- als op de incassopraktijk toeleggen. Voor een op hoofdlijnen nog steeds actuele beschrijving van deze sector verwijzen wij naar hoofdstuk XVIII van het eindrapport van de Staatscommissie-Koopmans.

Nog afgezien van het voorgaande menen wij, dat informatie- en incassobureaus geen reden hebben om zich over de voorgestelde regeling te beklagen. Deze regeling bouwt immers voort op de bestaande jurisprudentie en bevat ook overigens geen onnodige belemmeringen voor het verlenen van diensten die in het maatschappelijk verkeer nu eenmaal in brede kring aftrek vinden. Het is daarbij echter wel gewenst dat rekening wordt gehouden met reële aanspraken op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dat een behoorlijke en zorgvuldige omgang met persoonsgegevens kan worden verzekerd. In de toekomst zullen de geregistreerden op dit punt beter voor hun belangen kunnen opkomen. Daarnaast mag ook van registratiehouders op dit gebied worden verwacht, dat zij via zelfregulering nadere invulling geven aan de wettelijke normen. Daarbij zou ook zeer wel gedacht kunnen worden aan de ontwikkeling van een gedragscode.

Zien wij het goed, dan verwachten de aan het woord zijnde leden vooral problemen bij de uitoefening van de verschillende rechten op kennisneming. Wij stellen daarbij voorop, dat het recht om desgevraagd geïnformeerd te worden omtrent de in een registratie opgenomen gegevens als zodanig onomstreden is. In de bestaande jurisprudentie zijn hiervan reeds vele voorbeelden te vinden. Wil men van dit recht gebruik maken, dat zal men ook moeten weten dat en in welke registratie die gegevens zijn opgenomen. Een mededeling van opneming als bedoeld in artikel 28 ligt dan ook voor de hand, zeker indien de betrokkene daarvan niet uit anderen hoofde op de hoogte kan zijn, zoals bij informatiebureaus nogal eens het geval is. Het recht op kennisneming van de vastgestelde gegevens brengt volgens het wetsvoorstel met zich mee, dat desgevraagd ook de nodige inlichtingen worden verstrekt over de herkomst van die gegevens. Zeker indien de betrokkene meent dat de vastgelegde gegevens onjuist zijn, kan hij daarbij een duidelijk belang hebben. Dit stelt hem immers beter in staat om zich tegen onjuiste informatie te verweren. Wij menen dan ook dat alleen in bijzondere gevallen als bedoeld in artikel 30, sprake kan zijn van uitzonderingen op dit recht. Bij eventuele geschillen daaromtrent zal de Registratiekamer kunnen bemiddelen of adviseren. Desnoods zal de geregistreerde een beroep kunnen doen op de rechter. In de praktijk zal dan wel vanzelf blijken hoe de verschillende belangen tot hun recht kunnen komen. Mede gelet op de ervaringen in het buitenland zien wij echter geen enkele aanleiding om bij voorbaat te vrezen voor onevenwichtige ontwikkelingen.

Het betoog van de eerder bedoelde leden geeft ons ten slotte nog aanleiding om op te merken, dat ook op alfabet gesorteerde gegevensbestanden in de vorm van kaartenbakken en dergelijke zeer wel als persoonsregistraties kunnen worden aangemerkt. In de loop van de behandeling van het wetsvoorstel hebben wij er reeds meermalen op gewezen, dat hiervoor dient te worden gelet op het gehele patroon van de gegevensvastlegging. Bezit deze een vooraf bepaalde structuur, dan zal zeker bij gebruik van de gegevens in de uitoefening van beroep of bedrijf veelal tevens voldaan zijn aan het vereiste van systematische toegankelijkheid. Voor het overige herinneren wij aan onze opmerkingen over de uitstralende werking van de voorgestelde regeling, die in het bijzonder van belang kan zijn als een bedrijf, met de kennelijke bedoeling om die regeling te ontwijken, zijn bestanden op een andere wijze zou inrichten. Belanghebbenden zouden dan immers sterk staan bij een

eventueel beroep op artikel 1401 BW. De betrokken houder zou dan vrijwel niets hebben gewonnen. Integendeel, hij zou de bruikbaarheid van zijn bestanden slechts geweld hebben aangedaan.

De leden van de C.D.A.-fractie gaven vervolgens te kennen het begrip «houder» nog onvoldoende helder te achten. Zo meenden zij een tegenstelling te bespeuren tussen onze beschouwingen ter zake in de memorie van antwoord aan de Tweede en in die aan de Eerste Kamer. Deze tegenstelling is naar ons oordeel slechts schijn. Zowel in eerste als in tweede instantie hebben wij vooropgesteld, dat in de praktijk zeer vaak een rechtspersoon houder zal zijn van een persoonsregistratie. In de sfeer van de overheid zal daarentegen primair gedacht moeten worden aan het bestuursorgaan dat op het betrokken terrein tot optreden bevoegd is. Daarnaast hebben wij het in beide instanties mogelijk geacht om bij voorbeeld de directie van een lokale vestiging van een onderneming te beschouwen als houder van de daar aanwezige, en qua reikwijdte ook daartoe beperkte, personeelsregistratie. Ter zake van die registratie treedt die directie immers in maatschappelijke zin op als orgaan van de betrokken rechtspersoon. Het maakt in dit geval dan ook weinig verschil uit, of de rechtspersoon zelf of – wat in de praktijk hetzelfde is – het bestuur van die rechtspersoon als houder wordt beschouwd, dan wel de ter zake volledig bevoegde directie van de lokale vestiging. In alle gevallen zullen de civielrechtelijke consequenties op de rechtspersoon neerkomen. In alle gevallen sluit het houderschap ook functioneel aan bij de bestaande rechtsverhouding tussen de werkgever en zijn personeel.

In dezelfde geest achtten wij het mogelijk om een ziekenhuis, bibliotheek of onderwijsinstelling als houder te beschouwen van de daar aanwezige en uitsluitend ten behoeve van die instelling gevoerde cliëntenadministratie. Dat in het geval van gemeentelijke instellingen het college van burgemeester en wethouders als hoger gezag optreedt en voor het algemeen functioneren van de betrokken instelling ook de politieke verantwoordelijkheid draagt, doet hieraan niet af. In al die gevallen wordt het voeren van een cliëntenadministratie in de praktijk immers zozeer gezien als een uitvloeisel van de eigenlijke taak van de betrokken instelling, dat zij in het maatschappelijk verkeer ook als de houder van die administratie kan worden aangemerkt. Aan een uitdrukkelijke regeling van het houderschap bestaat in dergelijke gevallen dan ook geen behoefte meer. Hetzelfde geldt voor soortgelijke, min of meer zelfstandige instellingen bij het rijk of de provincies. In dit verband is nog van belang, dat ook in artikel 18, eerste lid, wordt aangeknoopt bij de taak van de houder.

Daarnaast hebben wij voorbeelden genoemd van uitdrukkelijk toevertrouwde zeggenschap over een persoonsregistratie. Wat de bestaande privacy-regelingen bij het rijk betreft hebben wij voor de toekomst gewezen op de mogelijkheid, dat het houderschap in de zin van het wetsvoorstel wordt gelegd bij de betrokken minister en dat het betrokken hoofd van dienst alleen wordt belast met het feitelijk beheer van de registratie. Wij achtten die aanpak ook gewenst, als het gaat om registraties die worden aangehouden ten behoeve van taken voor de vervulling waarvan aan de betrokken minister uitdrukkelijke bevoegdheden zijn toegekend. Dit heeft het voordeel dat de zeggenschap over de registratie en de bevoegdheid ten dienste waarvan deze is aangelegd, in één hand blijven. De feitelijke uitoefening van beide zou dan via de gebruikelijke mandaatsverhoudingen kunnen verlopen. Zo zal op verzoeken om *inzage of correctie in de praktijk niet steeds door de minister zelf* behoeven te worden beslist.

Ten slotte hebben wij het denkbaar geacht, dat het houderschap over een registratie wordt toevertrouwd aan het hoofd van een departementale dienst of afdeling. Het gaat daarbij dan echter om registraties die naar hun aard een zelfstandig karakter hebben en zich veelal

bevinden in de sfeer van de feitelijke uitvoering of ondersteunende dienstverlening. Als voorbeeld noemden wij het houderschap over een adressenbestand voor het verzenden van persberichten door de voorlichtingsdienst. Het lijkt ons overtrokken om ook in dergelijke gevallen steeds een minister als houder aan te wijzen. Aan diens politieke verantwoordelijkheid doet dit ook in geen enkel opzicht af.

Uit het voorgaande moge blijken dat het geenszins onze bedoeling is geweest om ambtenaren uit eigen initiatief als houder van een registratie te laten optreden. De voor het houderschap noodzakelijke zeggenschap moet dus wel degelijk uit de bestaande externe en interne verdeling van bevoegdheden voortvloeien. Wij hebben er echter slechts op willen wijzen, dat het wetsvoorstel bij die verdeling aanknoopt en geen daarvan losstaande zeggenschap toekent. Daarom was het ook geheel juist, dat het wetsvoorstel geen *nadere* eisen stelt aan de voor het houderschap kenmerkende zeggenschap over een persoonsregistratie.

De leden van de C.D.A.-fractie kwamen voorts terug op ons eerdere antwoord met betrekking tot de problemen die de in artikel 34, tweede lid, bedoelde termijn voor het indienen van een verzoekschrift bij de rechter, zou kunnen opleveren voor de mogelijkheid om gebruik te maken van eventuele in branche-verband tot stand gebrachte geschillenregelingen. Zij meenden dat een nieuwe uitspraak van de houder inhoudende «dat er geen redenen aanwezig worden geacht om op het eerdere besluit terug te komen» door de burgerlijke rechter mogelijk niet als een rechtens relevant besluit zou worden gezien en zij verwezen in dit verband naar de jurisprudentie ter zake in het administratieve recht.

Uit recente uitspraken van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State blijkt, dat een dergelijk nieuw besluit wel degelijk op rechtsgevolg is gericht. Daarnaast willen wij herhalen, dat de betrokken interne of externe geschillenregelingen niet kunnen afdoen aan de mogelijkheden tot rechtsbescherming die het wetsvoorstel biedt. Daarbij komt dat aan de uitoefening van het recht op kennisneming of verbetering als zodanig geen beperkingen zijn gesteld. Een geregistreerde kan dus, afgezien van eventueel misbruik, op elk gewenst moment van die rechten gebruik maken. Dit betekent weer, dat het zeer de vraag is of een houder wel kan volstaan met een verwijzing naar eerdere beslissingen. Minstgenomen zal hij moeten nagaan of er van nieuwe omstandigheden sprake is. Ten slotte wijzen wij er op, dat een geregistreerde zich ook altijd, binnen de voor een bepaald besluit geldende beroepstermijn, kan wenden tot de Registratiekamer met het verzoek te bemiddelen of te adviseren in zijn geschil met de houder. Via deze in artikel 34, derde lid, geregelde mogelijkheid kunnen alle eventuele problemen met het verlopen van de beroepstermijn worden vermeden.

In verband met het gestelde in artikel 45, derde en vierde lid, was het de aan het woord zijnde leden nog steeds onduidelijk waarom bij voorbeeld in artikel 60 van de Wet bodembescherming en artikel 50 van de Wet milieugevaarlijke stoffen de toevoeging «met uitzondering van woningen» noodzakelijk werd geacht om strijdigheid met de Grondwet te voorkomen, doch dat zulks voor de hier aan de orde zijnde wet anders zou liggen.

Het verschil met de genoemde milieuwetten vindt zijn verklaring in het feit dat het, anders dan bij die wetten, bij de Wet persoonsregistraties nodig wordt geacht te voorzien in de mogelijkheid dat tegen de wil van de bewoner in zijn woning wordt binnengetreden. Het niet opnemen van die bevoegdheid in die wetten heeft niets te maken met het voorkomen van strijdigheid met de Grondwet, maar met de omstandigheid dat daar kennelijk geen behoefte bestaat aan de mogelijkheid om ter handhaving van die milieuwetgeving ook zonder toestemming van de bewoner in diens woning binnen te treden. De reden waarom die mogelijkheid in de

Wet persoonsregistraties wel dient te bestaan, hebben de aan het woord zijnde leden in hun bijdrage aan het voorlopig verslag zelf aangegeven: persoonsregistraties waarop die wet van toepassing is, kunnen zich ook in woningen bevinden. Overigens ligt het voor de hand, dat de Registratiekamer op dit punt met grote zorgvuldigheid te werk zal gaan.

Artikel 45, derde lid, wijst dus de gevallen aan waarin ook tegen de wil van de bewoner kan worden binnentreden. Hiermee wordt geheel voldaan aan de Grondwet; deze eist immers geen nadere aanwijzing. Wanneer de bevoegde personen ter uitvoering van de Wet persoonsregistraties een woning tegen de wil van de bewoner betreden, is ingevolge artikel 12, tweede lid, van de Grondwet voorafgaande legitiematie en mededeling van het doel van het binnentreden vereist. Voor een nadere uitwerking van een en ander verwijzen wij opnieuw naar het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel voor de Algemene wet op het binnentreden.

Onze conclusie blijft dat er van enige strijdigheid met de Grondwet geen sprake is. Voor beschouwingen omtrent artikel 120 van de Grondwet bestaat naar onze mening geen aanleiding.

De aan het woord zijnde leden meenden vervolgens enige spanning te bespeuren tussen onze uiteenzetting van de uitwisseling van gegevens met nutsbedrijven en woningbouwverenigingen, en het gestelde op bladzijde 19 van de memorie van antwoord waar wordt ingegaan op de achtergronden van artikel 18, derde lid. Van enige spanning is ook hier geen sprake, omdat het in het laatste geval ging om de uitwisseling van gegevens uit registraties die worden bestreken door de striktere beperkingen van artikel 18, eerste en tweede lid, terwijl het in onze eerdergenoemde uiteenzetting mede ging om instellingen waarop die bepalingen niet van toepassing zijn en die derhalve een grotere vrijheid hebben in de keuze van hun doelstellingen. Juist het feit dat nutsbedrijven zich in verschillende gedaanten voordoen, vormde de aanleiding voor die uiteenzetting.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden voorts enige vragen met betrekking tot de algemene maatregel van bestuur die is voorzien in artikel 22 van het wetsvoorstel. Zij wezen op de grote aantallen persoonsregistraties bij de rijksoverheid en de gemeenten, en achtten het duidelijk dat het vrijwel ondoenlijk is om al die persoonsregistraties of zelfs maar een aanzienlijk deel daarvan te reglementeren. Het leek hun dan ook eerder de vraag of bewerkstelligd kon worden het grootste gedeelte ervan niet te reglementeren zonder in strijd te komen met het voorgestelde wettelijke regime. De aan het woord zijnde leden vroegen zich af hoe de dan op te stellen algemene maatregel van bestuur er uit zou dienen te zien. Zij hadden vernomen dat het een onmogelijke opgave is alle persoonsregistraties met de daarbij behorende kenmerken op te sommen, en meenden voorts dat slechts door het stellen van enige algemene normen in de vrijstelling zou kunnen worden voorzien. Deze leden vroegen zich af of het voorgestelde wettelijke regime zo een normstelling, neergelegd in een uitvoeringsregeling, toelaat.

Het stemt tot tevredenheid dat de bedoelde leden met de regering van mening zijn dat ten aanzien van de bij de overheid veelvuldig voorkomende persoonsregistraties die relatief eenvoudig zijn en waarvan de werking bij de geregistreerden doorgaans wel bekend is, dient te worden voorzien in een vrijstelling van de verplichting daarvoor een reglement vast te stellen. Daartoe kan bij de algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 22, eerste lid, een voorziening worden getroffen, die korthedshalve wordt aangeduid als «genormeerde vrijstelling». Voor de in het tweede lid van artikel 22 genoemde soorten persoonsregistraties dient in elk geval in een genormeerde vrijstelling te worden voorzien. Blijkens artikel 27 zal voor de veel voorkomende persoonsregistraties van

de particuliere sector een soortgelijke maatregel moeten worden opgesteld. Het is onze uitdrukkelijke bedoeling geweest aldus een meerderheid van de bestaande registraties te bestrijken.

De genormeerde vrijstelling geldt, aldus de artikelen 22, eerste lid, en 27, eerste lid, voor de bij algemene maatregel van bestuur aan te geven persoonsregistraties, die aan daarbij aan te geven eisen voldoen. De te treffen maatregel zal derhalve twee soorten regels moeten bevatten. In de eerste plaats zal moeten worden voorzien in omschrijvingen of type-aanduidingen van de soorten van de persoonsregistraties, waarvoor in beginsel een genormeerde vrijstelling geldt. Indien een houder zijn persoonsregistratie in een van deze type-aanduidingen herkent, dan heeft hij een eerste indicatie van de mogelijke toepasselijkheid van een genormeerde vrijstelling. Verder zal de betrokken maatregel voor de verschillende typen persoonsregistraties eisen moeten bevatten, waaraan moet worden voldaan wil de vrijstelling daadwerkelijk van toepassing zijn. Deze eisen zullen in de praktijk, naast de type-aanduidingen, fungeren als nadere voorwaarden voor de feitelijke toepasselijkheid van de vrijstelling.

De verwachting is dat de combinatie van de type-aanduidingen en als nadere voorwaarden fungerende eisen, in de praktijk voldoende zekerheid zal geven over de vraag of voor een persoonsregistratie een genormeerde vrijstelling geldt. Indien de houder van een persoonsregistratie niettemin twijfelt over de toepasselijkheid van een vrijstelling, doet hij er wijs aan terzake deskundig advies in te winnen, bijvoorbeeld bij de Registratiekamer. Zou de houder ten onrechte menen dat voor zijn persoonsregistraties een vrijstelling geldt, dan zou hij daarvoor ook ten onrechte niet voldoen aan de verplichtingen in verband met de vaststelling van een reglement dan wel de indiening van een formulier van aanmelding. Het niet voldoen aan deze verplichtingen is in gevolge artikel 50, eerste lid, van het wetsvoorstel, een strafbaar feit.

Indien voor een persoonsregistratie een genormeerde vrijstelling geldt, betekent dat niet dat die registratie verder geheel buiten het bereik van de wet blijft. De vrijstelling heeft slechts betrekking op de verplichtingen, neergelegd in de artikelen 19, 24 en 25, in verband met de vaststelling van een reglement dan wel de indiening van een formulier van aanmelding. Op de vrijgestelde persoonsregistraties zijn alle overige bij of krachtens de wet vastgestelde regels onverkort van toepassing. De nadere normering, die anders zou plaatsvinden in de reglementen of de meldingsformulieren, vindt ten aanzien van de vrijgestelde registraties plaats door middel van de meergenoemde eisen.

Deze eisen zullen voor elk van de typen vrij te stellen persoonsregistraties afzonderlijk worden geformuleerd en kunnen betrekking hebben op de onderwerpen, genoemd in artikel 20 van het wetsvoorstel, maar ook op de functies of het gebruik van de registratie. Het ligt voor de hand dat deze eisen, omdat zij niet voor één bepaalde persoonsregistratie maar voor een bepaald type registraties zijn geformuleerd, een wat algemener karakter hebben. Daarbij moet evenwel worden bedacht dat de genormeerde vrijstelling nu juist is bedoeld voor typische doorsnee-registraties: de veel voorkomende, relatief eenvoudige persoonsregistraties waarvan het bestaan en de werking bij de geregistreerden in de regel voldoende bekend is. Over de inrichting van de algemene maatregel van bestuur inzake de genormeerde vrijstelling vindt thans overleg plaats met diverse belanghebbende instanties. Daarbij wordt ook gesproken over de te stellen eisen. Voorshands blijkt het wel degelijk mogelijk om voor de diverse typen van registraties tot zinvolle omschrijvingen te komen. Voor de vrees dat deze onvoldoende concreet zullen zijn, bestaat dan ook geen aanleiding.

De leden van de C.D.A.-fractie hebben tenslotte gevraagd waarom

ingevolge de overgangsregeling, neergelegd in artikel 54, is voorzien dat de gegevensverstrekking tussen overheidslichamen in de overgangperiode niet onder het lichte regime van artikel 18, derde lid, komt te vallen, maar onder het zware regime van artikel 11, eerste en tweede lid, terwijl daarnaast door de niet toepasselijkheid van artikel 18, eerste lid, in de overgangsfase op die door overheden gehouden persoonsregistraties weer het lichtere regime van artikel 4, eerste lid, van toepassing zal zijn.

Artikel 54 van het wetsvoorstel regelt de inwerkingtreding van de wet in twee tranches. Zo wordt alle belanghebbenden de gelegenheid geboden zich optimaal in te stellen op de nieuwe regels. Voor de Registratiekamer en de registratiehouders is de overgangperiode tussen de inwerkingtreding van respectievelijk de eerste en de tweede tranche van groot praktisch belang. Bij de Registratiekamer, waarvan de instelling samenvalt met de inwerkingtreding van de eerste tranche van de wet, zal het nodige moeten worden gedaan ter voorbereiding op de werkzaamheden die voor de kamer zullen voortvloeien uit de inwerkingtreding van de paragrafen 5 en 6. Verder zullen er contracten moeten worden gelegd met diverse organisaties van de (semi-)publieke en de particuliere sector en met enkele internationale organisaties. De Registratiekamer treft voorts meteen bij haar aantreden een aantal ontwerp-algemene maatregelen van bestuur aan, met het verzoek de regering daarover zo spoedig mogelijk van advies te dienen (zie artikel 3, tweede lid). Daartoe behoren onder meer de maatregelen bedoeld in de artikelen 17, 22 en 27. De registratiehouders kunnen tijdens deze overgangperiode de maatregelen treffen die noodzakelijk zijn met het oog op de inwerkingtreding voor hun registratie van de bepalingen betreffende de reglementsplicht of de meldingsplicht.

De regeling van de gefaseerde inwerkingtreding houdt in dat eerst de algemene materiële en de formele bepalingen van kracht worden en later de op de verschillende sectoren betrekking hebbende bijzondere bepalingen. Dit heeft voor de persoonsregistraties van de (semi-)publieke sector tot gevolg dat daarop eerst tijdelijk de algemene regels van toepassing zijn, waaronder de artikelen 4 en 11, welke later worden vervangen door of aangevuld met de bijzondere regels, waaronder artikel 18. De in tijd gezien opeenvolgende toepasselijkheid van de artikelen 4, eerste lid, en 18, eerste lid, betreffende de aanleg van persoonsregistraties, zal nauwelijks problemen kunnen opleveren. Op het tijdstip waarop artikel 18, eerste lid, van kracht wordt, zullen alle overheidsregistraties aan deze bepaling moeten voldoen. Dat geldt voor zowel de overheidsregistraties die vóór de inwerkingtreding van artikel 4, eerste lid, zijn aangelegd, als de registraties die tijdens de overgangperiode zijn aangelegd. Tijdens de overgangperiode zal bij de aanleg van een nieuwe overheidsregistratie alvast rekening kunnen worden gehouden met de latere toepasselijkheid van artikel 18, eerste lid.

Artikel 11 bevat de hoofdregels voor de verstrekking van gegevens uit een persoonsregistratie aan derden. Deze regels zijn van toepassing op de verstrekking van gegevens uit persoonsregistraties van zowel de overheid als de particuliere sector. Met de inwerkingtreding van de tweede tranche komt daar in zoverre verandering in, dat de algemene regeling in artikel 11 voor overheidsregistraties wordt aangevuld met de bijzondere bepaling van artikel 18, derde lid. Hieruit volgt dat de huidige praktijk met betrekking tot het verstrekken van gegevens uit overheidsregistraties aan derden, voor zover de verstrekking voortvloeit uit het doel van de betrokken registratie, wordt vereist ingevolge een wettelijk voorschrift of geschiedt met toestemming van de geregistreerden, zowel tijdens als na de meergenoemde overgangperiode normaal kan doorgaan. Wat betreft de gegevensverstrekking tijdens de overgangperiode tussen overheidsorganisaties onderling, waarvoor in artikel 11 geen

grondslag wordt geboden, kunnen drie gevallen worden onderscheiden. In het geval waarin zodanige verstrekking niet ingevolge artikel 18, derde lid, geoorloofd zal zijn, zal die ook na de inwerkingtreding van de tweede tranche niet rechtmatig kunnen plaatsvinden. Ingeval de verstrekking wel op grond van artikel 18, derde lid, geoorloofd zal zijn, kan die verstrekking na de inwerkingtreding van de tweede tranche plaatsvinden. Tenslotte kan zich het geval voordoen waarin met de verstrekking niet kan worden gewacht tot na de inwerkingtreding van de tweede tranche. In dit geval kan evenwel uitkomst worden geboden door de in artikel 11, tweede lid, voorziene mogelijkheid de verstrekking te doen plaatsvinden op grond van een dringende of gewichtige reden. Daarbij geldt uiteraard de beperking dat de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden door deze verstrekking niet onevenredig mag worden geschaad, een beperking die ook in artikel 18, derde lid, is neergelegd.

De leden van de fractie van de R.P.F., het G.P.V. en de S.G.P. stelden nog enige vragen over de registratie van medisch gevoelige informatie van personen in geautomatiseerde systemen. Zij vroegen daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de omstandigheid dat deze gegevens meer dan eens in relatie kunnen staan met familieverbanden.

De strekking van de eerste in dit kader gestelde vraag is ons niet geheel duidelijk. Voor zover de betrokken leden doelen op het bestaan van erfelijke ziekten of aangeboren afwijkingen, kan het zijn dat gegevens omtrent de aanwezigheid van een bepaalde aandoening bij een of meer leden van een familie tevens van belang zijn voor de behandeling of begeleiding van andere leden van die familie. Op basis van die gegevens en zijn inzicht in de verspreiding van dergelijke ziekten of afwijkingen kan een deskundige immers vaak uitspraken doen over de kans dat de betrokken aandoening zich ook bij andere leden van de familie zal voordoen. Dergelijke gegevens kunnen ook buiten het kader van de gezondheidszorg van belang zijn. Zo wordt bij voorbeeld bij de aanvraag van een levensverzekering als regel geïnformeerd naar het voorkomen van bepaalde ziekten bij familieleden van de aanvrager. Dit kan dan aanleiding zijn voor een nader onderzoek en eventueel voor het stellen van beperkende voorwaarden bij het aangaan van de verzekering. Wij kunnen niet inzien dat het trekken van dergelijke conclusies als zodanig voorkomen zou moeten worden. De consequenties daarvan zullen bovendien veelal ter beoordeling staan van de betrokkenen zelf. Dit geldt zeker indien een bepaalde medicatie of ingreep gewenst wordt geacht.

Het feit dat bepaalde gegevens van de een van belang kunnen zijn voor de behandeling of beoordeling van een ander, neemt niet weg dat de bewuste gegevens voor de toepassing van de voorgestelde regeling in beginsel beschouwd moeten worden als persoonsgegevens van degene op wie die gegevens betrekking hebben. Zo zullen deze gegevens als regel niet zonder uitdrukkelijke toestemming van betrokkenen aan andere familieleden mogen worden bekendgemaakt. Of ze afgezien daarvan gebruikt mogen worden, zal volgens artikel 6, eerste lid, afhangen van de vraag of dat gebruik verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn vastgelegd. In het geval van erfelijkheidsonderzoek en -advisering pleegt dan ook eerst toestemming te worden gevraagd aan alle betrokken familieleden.

Het is ook denkbaar dat de gegevens omtrent andere familieleden anoniem ter beschikking worden gesteld. Zo is bij de aanvraag van een levensverzekering slechts van belang of een bepaalde ziekte zich bij een of meer andere familieleden heeft voorgedaan. Dergelijke gegevens zijn dan veeleer te beschouwen als persoonsgegevens van de aanvrager. Ten slotte is denkbaar dat de gegevens wel met naam en toenaam zijn verstrekt, maar onder omstandigheden die er toe leiden dat de behandelend of adviserend arts niet de vrijheid heeft deze aan anderen dan zijn

directe patiënt, en dus ook niet aan de betrokken personen zelf bekend te maken. In een dergelijk geval zal hij tegenover de betrokkenen zo nodig een beroep moeten doen op artikel 30, onderdeel e, van het wetsvoorstel.

De in artikel 7, eerste lid, bedoelde regels inzake het opnemen in een persoonsregistratie van medische gegevens zullen eerst, binnen een jaar na het in artikel 54, eerste lid, bedoelde tijdstip, in een algemene maatregel van bestuur worden neergelegd. Ter voldoening aan artikel 7, derde lid, zal vervolgens, binnen drie jaren na de inwerkingtreding van deze algemene maatregel van bestuur, een voorstel van wet tot regeling van de materie bij de Staten-Generaal moeten worden ingediend. Van de behandeling van dit wetsvoorstel hangt af wanneer de bedoelde regels deel zullen uitmaken van de wet.

De in de memorie van antwoord bedoelde geheimhoudingsplichten hebben grotendeels een ongeschreven karakter. Hetzelfde geldt voor de normen van medische ethiek waarnaar wij eerder verwezen. Beide vinden echter hun neerslag in de diverse uitspraken van medische tuchtcolleges en in de richtlijnen en aanbevelingen van de KNMG. In dit verband valt bij voorbeeld te denken aan het bekende «groene boekje». Krachtens het wetsvoorstel zullen deze normen verder hun neerslag moeten vinden in de voor afzonderlijke registraties op te stellen reglementen en in de gedragscodes voor een bepaalde sector. Het kan daarbij gaan om de vraag in hoeverre bepaalde gegevens mogen worden vastgelegd en bewaard, welk gebruik van die gegevens mag worden gemaakt, aan wie ze mogen worden verstrekt, en in welke gevallen bij voorbeeld een beroep zal kunnen worden gedaan op artikel 30, onderdeel e, van het wetsvoorstel. Ook valt te denken aan de in artikel 28, tweede lid, onderdeel b, bedoelde vraag wanneer een gewichtig belang van de betrokkene zich verzet tegen het doen van een schriftelijke mededeling van opneming in een bepaalde hoogst gevoelige medische registratie. Zo verwachten wij dat zich in de toekomst nog wel meer vragen zullen voordoen waarvan de beantwoording mede afhangt van de alsdan geldende opvattingen omtrent de medische ethiek. Een kenmerk van ethiek is dat deze zich in het licht van de concrete omstandigheden ontwikkelt. De normen op dit terrein lenen zich dan ook slecht voor een duurzame vastlegging.

De in artikel 15 bedoelde gedragscodes behoeven op zichzelf geen sancties te bevatten. Ook de goedkeurende verklaring van de Registratiekamer heeft op zichzelf geen verbindend karakter. Indirect kan echter toch van sanctionering sprake zijn, hetzij in het kader van het medisch tuchtrecht, hetzij via uitspraken van de gewone rechter. De wijze waarop een code wordt voorbereid, zal haar immers een aanzienlijk gewicht toekennen. Handelingen in strijd met een gedragscode zullen daarom al snel onrechtmatig zijn. Overigens kunnen via de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 16, zo nodig bindende regels worden vastgelegd.

De in de memorie van antwoord neergelegde verwijzing naar de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur beoogde aan te geven dat een nadere gedachtenwisseling omtrent het functioneren van medische registraties vermoedelijk het beste met hem zou kunnen worden gevoerd. Dit ligt nu eenmaal in de lijn van de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden. Het feit dat het onderhavige wetsvoorstel een juridische bescherming beoogt te geven, staat hieraan niet in de weg. Dat geldt immers voor veel, zo niet alle wetsvoorstellen. Overigens is ons bekend, dat ook het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur zich intensief met deze materie bezighoudt.

Het wetsvoorstel beoogt ten slotte ook regelend en sturend op te treden waar het de registratie van erfelijkheidsgegevens betreft. Voorbeelden daarvan hebben wij hierboven reeds gegeven. Een en ander gebeurt echter in het kader van een regeling die in beginsel op alle

soorten van persoonsregistraties betrekking heeft. De consequenties daarvan op het terrein van de erfelijkheidsgegevens zullen daarom, mede omdat het hier gaat om een nieuwe materie die zich snel ontwikkelt, nog nader moeten blijken. Wij hopen dat de aan het woord zijnde leden inmiddels begrepen hebben, dat ook wij hier geen autonoom proces voor ogen hebben. Dat geldt zeer bepaald ook voor het eventueel gebruik van erfelijkheidsgegevens buiten het kader van de gezondheidszorg. Waar nodig zal de Registratiekamer op dit punt met nadere adviezen kunnen komen. Ten slotte herinneren wij hier nogmaals aan de ter zake in gang zijnde studie in het kader van de Raad van Europa.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C.P. van Dijk