

Vergaderjaar 1988–1989

21 093

Goedkeuring van het 28 januari 1981 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

De discussie over de implicaties van de nieuwe technologische mogelijkheden van opslag, verwerking en verstrekking van gegevens voor de persoonlijke levenssfeer en over de wenselijkheid en inhoud van wettelijke regels ter bescherming daarvan, is niet alleen nationaal maar ook in internationaal verband gevoerd. De Raad van Europa en in mindere mate de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (O.E.S.O.) hebben daarbij als forum voor overleg gediend.

Vanaf het begin van de jaren zeventig vormde de Raad van Europa voor de West-Europese landen het belangrijkste kader voor overleg over vraagstukken betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met de ontwikkelingen op het terrein van de informatietechnologie. Reeds in 1968 richtte de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa een aanbeveling tot het Comité van Ministers, waarin dit verzocht werd te onderzoeken of het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (4 november 1950, Trb. 1951, 154, laatstelijk Trb. 1985, 68) en het nationale recht van de lidstaten voldoende bescherming boden aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het licht van de nieuwe ontwikkelingen van wetenschap en techniek. In eerste instantie resulteerde dit in de aanvaarding door het Comité van Ministers in 1973 en 1974 van een tweetal resoluties inzake beginselen voor de bescherming van persoonsgegevens in de particuliere sector onderscheidenlijk in de publieke sector. Ten tijde van de voorbereiding van deze resoluties werd evenwel reeds onderkend dat de volgende stap op dit terrein de voorbereiding en de totstandkoming van een internationale overeenkomst zou moeten zijn. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het op 28 januari 1981 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens.

Het overleg binnen de O.E.S.O. had inmiddels, op 23 september 1980, geresulteerd in de aanvaarding van een aanbeveling van de Raad betreffende richtlijnen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en grensoverschrijdend verkeer van persoonsgegevens. De inhoud van deze richtlijnen komt grotendeels overeen met die van het Verdrag van Straatsburg. Hun belang schuilt evenwel in het feit dat zij ook door een aantal niet Europese landen zijn aanvaard.

Het Verdrag van Straatsburg is op 1 oktober 1985, na bekrachtiging door de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Spanje en Zweden, in werking getreden. Sindsdien hebben het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Luxemburg het Verdrag eveneens bekrachtigd. Het Verdrag is voorts door vrijwel alle andere Europese landen ondertekend: in meerdere daarvan wordt bekrachtiging voorbereid.

Nederland heeft de genoemde werkzaamheden in internationaal verband steeds van harte ondersteund. Het heeft ook steeds in de bedoeling gelegen bij het Verdrag van Straatsburg partij te worden. Zulks is ingevolge artikel 4, tweede lid van het Verdrag evenwel eerst mogelijk wanneer de vereiste uitvoering van de beginselen betreffende gegevensbescherming in de nationale wetgeving tot stand is gekomen. In Nederland zal dat eerst het geval zijn wanneer, uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding van de Wet persoonsregistraties (Stb. 1988, 665), de algemene maatregel van bestuur bedoeld in artikel 7 van die wet van kracht wordt. Nu het voorstel voor een Wet persoonsregistraties tot wet is geworden en de voorbereiding van de evenbedoelde algemene maatregel van bestuur ter hand is genomen, is het moment gekomen de goedkeuring van het Verdrag aan de Staten-Generaal voor te stellen. De regering heeft inmiddels het Verdrag doen ondertekenen.

Partij worden bij het Verdrag is om diverse redenen van belang. Vanouds is het Nederlandse beleid mede gericht op het bevorderen en ondersteunen van internationaal aanvaarde normen en afspraken betreffende de rechten van de mens en aanverwante terreinen. Het Verdrag van Straatsburg vormt een eerste stap bij de uitwerking en vaststelling van de concrete implicaties van de traditionele fundamentele rechten en vrijheden voor nieuwe, door de ontwikkeling van wetenschap en techniek mogelijk geworden activiteiten. Een bijzondere dimensie daarbij is dat de nieuwe technieken, die de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens mogelijk maken, de basis vormen voor geheel nieuwe sectoren van economische activiteit, die nog volop in ontwikkeling zijn en waarvan het grensoverschrijdend karakter een kenmerkend aspect is. Geografische en fysieke belemmeringen hebben voor deze activiteiten vrijwel geen betekenis meer, waardoor ook nationale grenzen worden gereduceerd tot administratieve scheidslijnen van verschillende rechtsstelsels, waartussen zo nodig gekozen kan worden. Een afdoende bescherming van de door deze ontwikkelingen geraakte algemene belangen vereist daarom samenwerking tussen de betrokken staten en coördinatie van wetgeving. In het licht van het internationale karakter van de verschijnselen waarop het Verdrag ziet, biedt de aanvaarding daarvan dan ook een verhoogde bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van burgers in verband met de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. Weliswaar zijn de bepalingen van het Verdrag, naar inhoud en bewoording niet bedoeld om rechtstreekse werking te hebben in de rechtsorde van de toetredende staten, de daarin vervatte beginselen vormen evenzovele normen die het beleid van de nationale wetgever zullen moeten beheersen.

De zorg met betrekking tot het internationale karakter van het gegevensverkeer heeft er mede toe geleid, dat de wetgever in een aantal landen de mogelijkheid heeft voorzien om in te grijpen in het gegevensverkeer naar landen die in hun wetgeving geen afdoende bescherming bieden van de persoonlijke levenssfeer in verband met de geautomatiseerde verwerking van gegevens. Het bepaalde in het Verdrag met betrekking tot het internationale gegevensverkeer ziet eveneens op een dergelijke mogelijkheid. Niet ondenkbaar is dan ook dat het bedrijfsleven in landen die niet zijn toetredende tot het Verdrag, hier op den duur hinder van zal ondervinden. Gegeven het open karakter van de Nederlandse economie en het belang van de Europese informatiemarkt voor het nationaal bedrijfsleven, is partij worden bij het Verdrag ook om die reden gewenst.

Strekking en inhoud van het Verdrag

Doel van het Verdrag is, volgens de omschrijving van artikel 1, het waarborgen van de eerbiediging van de rechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen, in het bijzonder hun recht op persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van hen betreffende persoonsgegevens. In de preambule wordt gewezen op de wenselijkheid om in het licht van de toeneming van het grensoverschrijdende gegevensverkeer de bescherming van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer uit te breiden. Gelijktijdig wordt de eerdere stellingname ten gunste van de vrijheid van informatie bevestigd, en wordt erkend dat het noodzakelijk is de fundamentele waarde van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en die van het vrije verkeer van informatie tussen de volkeren met elkaar in overeenstemming te brengen.

Hoofdstuk I van het Verdrag bevat een drietal bepalingen inzake onderwerp en doel van het Verdrag, enige begripsomschrijvingen en de werkingssfeer van het Verdrag. Vervolgens vallen in de regeling in het Verdrag drie onderdelen te onderkennen, die van min of meer onmiddellijk belang zijn. De kern van het Verdrag wordt gevormd door het eerste onderdeel, de in hoofdstuk II vervatte grondbeginselen van gegevensbescherming betreffende de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. Tot «geautomatiseerde verwerking» rekent het Verdrag verschillende geheel of gedeeltelijk langs geautomatiseerde weg uitgevoerde bewerkingen: de opslag van gegevens, de toepassing van logische en/of rekenkundige bewerkingen daarop, alsmede het wijzigen, uitwissen, opvragen en verspreiden van die gegevens. Het tweede onderdeel van het Verdrag bevat regels inzake het gegevensverkeer tussen partijen bij het Verdrag (hoofdstuk III), terwijl het derde onderdeel partijen verplicht tot onderlinge samenwerking bij de uitvoering en tot administratieve bijstand aan elkaars ingezetenen bij de uitoefening van de onder het Verdrag gewaarborgde rechten (hoofdstuk IV).

Daarnaast stelt het Verdrag een commissie in die partijen een kader biedt voor overleg over de uitvoering en andere vraagstukken betreffende het Verdrag (hoofdstuk V). De commissie kan voorstellen doen die dienstig zijn voor de toepassing van het Verdrag, zij kan wijzigingen voorstellen en zij moet gehoord worden over wijzigingen die door partijen worden voorgesteld.

Zoals hierboven reeds werd aangegeven vormt het tweede hoofdstuk de kern van de regeling van het Verdrag. Dit hoofdstuk bevat in de artikelen 5 tot en met 8 de grondbeginselen van gegevensbescherming. De grondbeginselen worden gevormd door enerzijds normen en gedragsregels die bij de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens in acht genomen moeten worden, en anderzijds een aantal bijzondere waarborgen die personen, omtrent wie gegevens verwerkt worden, verzekerd moeten zijn.

Leidende gedachte achter de normen en gedragsregels is dat de geautomatiseerde verwerking van gegevens rechtmatig en zorgvuldig moet zijn en in overeenstemming met het doel waarvoor de gegevens zijn vastgelegd. Artikel 5 onderscheidt daartoe vijf beginselen die de geautomatiseerde gegevensverwerking moeten beheersen.

In de eerste plaats moeten de gegevens op een eerlijke en rechtmatige wijze zijn verkregen. Implicatie van dat beginsel is, dat de houder niet ieder persoonsgegeven waar hij de hand op kan leggen mag opslaan, maar dat hij ook de wijze van verkrijgen zal moeten kunnen verantwoorden. Daardoor zijn bij het overgaan van gegevens zowel de verantwoordelijkheid van de verstrekker als de ontvanger in het geding.

De opslag van gegevens moet voorts bepaalde en legitieme doeleinden dienen en de gegevens mogen niet gebruikt worden in strijd

met die doeleinden. Oogmerk van dit beginsel is dat gegevens niet met het oog op een eventueel mogelijk nut en gebruik in de toekomst mogen worden opgeslagen, maar dat alleen een concreet bestaande legitieme behoefte van de houder de opslag kan rechtvaardigen. Die behoefte is ook bepalend voor het gebruik dat van de gegevens mag worden gemaakt, waaronder ook het verstrekken begrepen moet worden.

De drie beginselen vormen hiervan in wezen een uitwerking. Deze beginselen zijn, dat de opgeslagen gegevens toereikend zijn voor het doel waarvoor zij zijn opgeslagen, op dat doel betrekking hebben en in het licht daarvan niet bovenmatig zijn. In de tweede plaats moeten de gegevens correct zijn en zo nodig bij de tijd gehouden worden. Tegenhanger van deze beginselen is het laatste beginsel, dat de gegevens niet langer worden bewaard, althans tot individuele personen herleidbaar zijn, dan noodzakelijk is voor het doel waarvoor zij werden opgeslagen.

Artikel 6 van het Verdrag noemt vervolgens een aantal persoonsgegevens, die naar hun aard zozeer de persoonlijke levenssfeer raken of overigens risico's opleveren, dat de nationale wetgeving met het oog daarop afdoende waarborgen dient te bieden.

Uiteraard kunnen de beginselen slechts ten volle functioneren wanneer niet alleen de houder zich daaraan houdt maar tevens voorzieningen zijn getroffen waarmee voorkomen moet worden dat anderen onrechtmatig gebruik kunnen maken van de opgeslagen gegevens. Dat is het oogmerk van het bepaalde in artikel 7 van het Verdrag dat eist, dat de houders tevens verplicht zullen zijn om de geëigende maatregelen te treffen tot de beveiliging van de opgeslagen gegevens.

Ingevolge het Verdrag dienen de houders van persoonsregisters zich niet alleen te houden aan de evenbedoelde beginselen, maar dienen ook *personen omtrent wie gegevens zijn opgeslagen instrumenten en waarborgen geboden te worden waarmee zij kunnen verzekeren dat de beginselen worden nageleefd met betrekking tot gegevens die over hen zijn vastgelegd. Die waarborgen zijn de mogelijkheid en het recht om kennis te nemen van het bestaan van een persoonsregistratie en van de gegevens die daarin over hen zijn opgenomen. Voorts moet hun aanspraak op verbetering, aanvulling of verwijdering van onjuiste, onvolledige of in strijd met de beginselen van de artikelen 5 en 6 van het Verdrag opgenomen gegevens, in rechte worden gewaarborgd.*

Ingevolge artikel 3 van het Verdrag dienen deze grondbeginselen in ieder geval van toepassing te zijn op alle geautomatiseerde bestanden en de geautomatiseerde verwerkingen van gegevens die betrekking hebben op natuurlijke personen (persoonsgegevens). De nationale wettelijke bepalingen ter uitvoering van deze grondbeginselen dienen op zijn laatst te zijn getroffen op het moment van inwerkingtreding van het Verdrag ten opzichte van het betrokken land. Partijen kunnen evenwel, door middel van een verklaring, bepaalde bestanden uitzonderen van de toepasselijkheid van het Verdrag. Dit kan echter alleen met betrekking tot bestanden waarop geen enkel nationaal wettelijk voorschrift van toepassing is dat met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens is getroffen. Afwijkingen van de grondbeginselen zijn verder slechts mogelijk, voorzover zij in de wetgeving zijn voorzien en noodzakelijk zijn ter bescherming van bepaalde, in artikel 9 van het Verslag genoemde, algemene bepalingen, zoals onder meer de veiligheid van de staat en de bestrijding van strafbare feiten.

Behalve beperken, kunnen partijen de toepassing van de grondbeginselen ook uitbreiden. Zij kunnen, door middel van een verklaring, aankondigen dat deze eveneens van toepassing zullen zijn op niet geautomatiseerde bestanden van persoonsgegevens. Zij kunnen ook aan het begrip persoonsgegevens een wijdere betekenis geven door ook gegevens betreffende bepaalde verbanden van natuurlijke personen, zoals vennootschappen, verenigingen, stichtingen, enz., daaronder te brengen.

Verklaringen waarmee partijen het toepassingsgebied van het Verdrag met betrekking tot zichzelf beperken of uitbreiden, kunnen te allen tijde worden gedaan, gewijzigd of ingetrokken. Zij treden drie maanden na kennisgeving in werking.

Andere onderdelen van het Verdrag knopen vast aan de regeling van de grondbeginselen, zoals de regeling met betrekking tot het gegevensverkeer en de regeling met betrekking tot wederzijdse hulp. Artikel 12 van het Verdrag bevat een regeling met betrekking tot het grensoverschrijdend gegevensverkeer vanaf het grondgebied van partijen. Een regeling terzake was nodig omdat in de wetgeving van bepaalde landen de mogelijkheid wordt voorzien om bijzondere beperkingen te stellen aan het grensoverschrijdend gegevensverkeer. Ingevolge artikel 12 zijn beperkingen van het gegevensverkeer tussen partijen enkel om reden van de bescherming van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, verboden, behoudens de uitzonderingen voorzien in het derde lid van dat artikel.

In de artikelen 13 tot en met 17 voorziet het Verdrag vervolgens een regeling van de wederzijdse hulp en bijstand die partijen elkaar en hun burgers moeten verschaffen, teneinde hen in staat te stellen de onder het Verdrag gewaarborgde rechten te verwezenlijken.

De verschillende bepalingen van het Verdrag worden toegelicht en van commentaar voorzien in een rapport opgesteld door het comité van deskundigen dat de tekst van het Verdrag voorbereidde. Dit rapport biedt een nuttige steun bij de uitleg van de inhoud van het Verdrag, zonder dat daaraan evenwel een formeel gezag mag worden toegekend¹.

Uitvoering

In het voorgaande is er reeds op gewezen dat de artikelen 3 en 4 van het Verdrag, in onderlinge samenhang, er op neer komen, dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het Verdrag voor Nederland de gehele nationale wetgeving, voorzover deze is gericht op de bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in verband met de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, in overeenstemming moet zijn met de grondbeginselen van hoofdstuk II van het Verdrag.

De Wet persoonsregistraties (WPR) zal de belangrijkste wettelijke regeling gaan vormen op het terrein van de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband daarmee. In de WPR zijn de grondbeginselen van het Verdrag belichaamd. In de memorie van toelichting bij het toenmalige voorstel voor een Wet persoonsregistraties (kamerstukken II; 1985-1986, 19 095, nr. 3) en de schriftelijke en mondelinge gedachtenwisseling met de Staten-Generaal hierover, is reeds ingegaan op de wijze waarop in de diverse daarin voorgestelde bepalingen gestalte is gegeven aan de beginselen van het Verdrag. Hier moge derhalve worden volstaan met een verwijzing daarnaar.

De in te stellen Registratiekamer zal kunnen worden aangewezen als de instantie die de ingevolge het Verdrag vereiste hulp en bijstand zal verlenen. De Registratiekamer zal de haar bij de wet verleende bevoegdheden mede daartoe kunnen aanwenden; nadere wetgeving dienaangaande is niet vereist.

Het toepassingsgebied van de WPR zal evenwel niet gelijk zijn aan het toepassingsgebied van de grondbeginselen van het Verdrag: enerzijds is het ruimer, anderzijds beperkter.

Het toepassingsgebied van de WPR is ruimer in zoverre de bepalingen van die wet op alle persoonsregistraties van toepassing zullen zijn, geautomatiseerde zowel als niet geautomatiseerde. Het Verdrag biedt

¹ De tekst van het rapport is ter inzage gelegd op de bibliotheek.

een partij de mogelijkheid om bij de aanvaarding of op een later moment, te verklaren dat de beginselen eveneens van toepassing zullen zijn met betrekking tot de niet geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. De regering acht het evenwel niet gewenst om een dergelijke verklaring thans reeds bij de aanvaarding af te leggen. Tot nu toe heeft alleen Frankrijk een dergelijke verklaring afgelegd hoewel de wetgeving van sommige andere partijen bij het Verdrag eveneens betrekking heeft op de niet geautomatiseerde verwerking. Met het afleggen van een dergelijke verklaring zou Nederland verplichtingen op zich nemen die ook consequenties zouden hebben in de sfeer van de wederzijdse hulp en bijstand en voor het functioneren van de commissie van advies. Het lijkt geraden eerst de ontwikkelingen op dit terrein in de andere landen die partij zijn bij het Verdrag, af te wachten.

In de Wet persoonsregistraties worden ook enkele categorieën persoonsregistraties, al dan niet tijdelijk, uitgezonderd van het toepassingsgebied van de wet. Dit zijn enerzijds de bestanden bedoeld in artikel 2 van de wet anderzijds de bestanden aangewezen ingevolge artikel 54, vierde lid.

In het voorgaande is er reeds op gewezen dat ingevolge artikel 3, tweede lid, onder a, van het Verdrag, een verklaring kan worden afgelegd waarin wordt kenbaar gemaakt dat het Verdrag niet zal worden toegepast op de daarbij aangegeven persoonsregistraties. Deze verklaring kan door een Verdragsluitende Staat evenwel niet worden afgelegd ten aanzien van persoonsregistraties die krachtens zijn interne recht onder voorschriften inzake gewasbescherming vallen. Blijkens artikel 1 van het Verdrag wordt onder «gegevensbescherming» verstaan: de bescherming van het recht op persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van hen betreffende persoonsgegevens. Bij de beoordeling van de vraag of een wettelijke bepaling moet worden aangemerkt als een voorschrift inzake gegevensbescherming is derhalve niet alleen van belang of die bepaling al dan niet is gericht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar ook of de beoogde bescherming al dan niet betrekking heeft op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. Bij dit laatste gaat het er om of de wetgever bij de totstandkoming van de betrokken wetgeving rekening heeft kunnen houden met het feit dat de gegevensverwerking langs geautomatiseerde weg zou plaatsvinden en met de bijzondere implicaties daarvan voor de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 2 WPR noemt een aantal registraties waarop die wet niet van toepassing zal zijn. In het eerste lid worden genoemd persoonsregistraties die naar hun aard voor persoonlijk of huiselijk gebruik bestemd zijn of die uitsluitend ten dienste staan van de openbare informatievoorziening door pers, radio of televisie, alsmede boeken en andere schriftelijke publikaties, catalogisering en persoonsregistraties die in een archiefbewaarplaats berusten. Daarnaast worden in het tweede lid uitgezonderd de openbare registers die bij wet zijn ingesteld, en in het derde lid de persoonsregistraties die bij of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten onderscheidenlijk ten dienste van de uitvoering van de politietaak gehouden worden. Ten aanzien van de meeste van deze persoonsregistraties is, voorzover ze onder de bepalingen van het Verdrag vallen, voldaan aan de in het Verdrag gestelde voorwaarden om tot een beperking van de werking van het Verdrag te komen.

Met betrekking tot de in het eerste lid van artikel 2 bedoelde persoonsregistraties zijn geen wettelijke regels gesteld in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. Het zelfde geldt met betrekking tot de in het tweede lid bedoelde persoonsregistraties.

Blijkens de memorie van toelichting bij het voorstel voor een Wet persoonsregistraties wordt in dit lid bedoeld op persoonsregistraties als de registers van de burgerlijke stand, de kiezersregisters, en dergelijke. Weliswaar berust de instelling van deze registers op wettelijke regels die ook het functioneren daarvan beheersen, maar deze kunnen niet beschouwd worden als wettelijke voorschriften in de zin van artikel 3, tweede lid, onder a, van het Verdrag.

Ten aanzien van de persoonsregistraties bedoeld in artikel 2, derde lid, onder a, WPR, is inmiddels een wettelijke regeling tot stand gekomen, te weten de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Stb. 1987, 635). Deze wet is weliswaar niet specifiek gericht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met de verwerking van persoonsgegevens, maar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vormt wel één van de doelstellingen, terwijl bij de opzet daarvan mede rekening is gehouden met de mogelijkheid van geautomatiseerde gegevensverwerking. Ten aanzien van de registraties bedoeld in artikel 2, derde lid, onder b, WPR, gelden op dit moment nog geen specifieke wettelijke voorschriften. Wel is terzake reeds een wetsvoorstel ingediend, te weten het voorstel voor een Wet politieregisters (kamerstukken II, 1985-1986, 19 589, nr. 2). Zowel in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als in het wetsvoorstel politieregisters zijn de grondbeginselen van het Verdrag verwerkt behoudens afwijkingen, zoals bedoeld in artikel 9 van het Verdrag, die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de veiligheid van de staat, de openbare veiligheid, *onderscheidenlijk de opsporing van strafbare feiten. Op de eerstgenoemde registratie kan het Verdrag straks van toepassing zijn. Met betrekking tot de in artikel 2, derde lid, onder b, WPR, bedoelde persoonsregistraties zal evenwel tot de inwerkingtreding van de beoogde Wet politieregisters een verklaring worden afgelegd.*

Naast de uitzonderingen bedoeld in artikel 2 van de WPR, zijn verder uitzonderingen voorzien in artikel 54, vierde lid, die het karakter van een overgangsregeling hebben. Ingevolge dit artikellid kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de WPR niet van toepassing is op bij die maatregel aan te wijzen persoonsregistraties die bij of krachtens de wet zijn ingesteld en bestaan op het tijdstip waarop de WPR in werking treedt. Hierbij gaat het om persoonsregistraties waarvan het tot dusverre geldende wettelijke regime strijdig of feitelijk onverenigbaar is met dat van de WPR. Aan de vaststelling van deze maatregel is als nadere voorwaarde verbonden dat die slechts plaatsvindt indien met het oog op de invoering van de WPR een nadere voorziening bij de wet ten aanzien van de aan te wijzen persoonsregistraties is vereist. Deze maatregel verliest uiterlijk drie jaren na zijn inwerkingtreding zijn gelding, tenzij voordien een wetsvoorstel is ingediend dat de strijdigheid of de feitelijke onverenigbaarheid oplost. Het gaat derhalve om een uitzondering van voorbijgaande aard. Desondanks zal met betrekking tot de aldus uitgezonderde persoonsregistraties een verklaring als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, van het Verdrag moeten worden afgelegd.

Hoewel ten aanzien van deze persoonsregistraties wettelijke voorschriften kunnen gelden, die ten dele mede een zekere bescherming van de persoonlijke levenssfeer bewerkstelligen, vormt «gegevensbescherming» in de zin van het Verdrag van geen van deze wettelijke regelingen het oogmerk. Zo is in de memorie van toelichting bij het toenmalige voorstel voor een Wet persoonsregistraties aangegeven dat in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 54, vierde lid, in elk geval de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag (Stb. 1955, 395) (Wet JD) zal worden aangewezen. Wij onderkennen dat de uitvoering van de Wet JD feitelijk tot gevolg heeft dat de betrokkenen een zekere bescherming van hun persoonlijke levenssfeer wordt geboden. Het doel van de Wet JD is evenwel niet de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar het streven naar een

evenwicht tussen enerzijds de in de maatschappij levende behoefte aan informatie over iemands strafrechtelijke verleden, en anderzijds het belang van de betrokkenen om niet onbepaald met dat verleden geconfronteerd te worden. Voorts is de Wet JD tot stand gekomen in een tijd – de vijftiger jaren – waarin nog geen sprake was van geautomatiseerde gegevensverwerking, behalve misschien in rudimentaire of experimentele vorm. Met de mogelijkheid van geautomatiseerde gegevensverwerking heeft de toenmalige wetgever dan ook geen rekening kunnen houden, laat staan met de bijzondere implicaties daarvan voor de persoonlijke levenssfeer. De ingevolge de Wet JD ingestelde registers worden ook thans nog handmatig bijgehouden. Hieruit volgt dat de Wet JD niet kan worden aangemerkt als een voorschrift inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van hen betreffende persoonsgegevens, en derhalve ook niet als een voorschrift inzake gegevensbescherming in de zin van het Verdrag.

Door de in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 54, vierde lid, WPR, aan te wijzen persoonsregistraties tijdelijk buiten het bereik van die wet te brengen wordt bereikt dat de invoering van die wet niet wordt opgehouden door de werkzaamheden in verband met de aanpassing van bestaande wetgeving. De te bereiken eindsituatie is dat de betrokken persoonsregistraties en de daaraan ten grondslag liggende wetgeving verenigbaar zijn met zowel de WPR als het Verdrag, waarna de evenbedoelde maatregel haar betekenis verliest en kan worden ingetrokken. Tenslotte zal ook de ingevolge artikel 2, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel afgelegde verklaring in de zin van artikel 3, tweede lid, onder a, van het Verdrag, gedeeltelijk kunnen worden ingetrokken.

Bij de aanvaarding zal Nederland derhalve een verklaring moeten afleggen ingevolge welke de persoonsregistraties bedoeld in artikel 2, eerste, tweede en derde lid, onder b, alsmede die welke aangewezen zijn ingevolge artikel 54, vierde lid, WPR, worden uitgezonderd van de toepassing van de bepalingen van het Verdrag. Door middel van latere verklaringen zullen die uitzonderingen weer beperkt kunnen worden naarmate de wettelijke regels die het functioneren van een aantal van de uitgezonderde persoonsregistraties beheersen, tot stand komen onderscheidenlijk worden aangepast. Omdat het thans onzeker is in welke mate, tussen het tijdstip waarop het onderhavige wetsvoorstel bij de Staten-Generaal aanhangig is gemaakt en het tijdstip waarop het Verdrag daadwerkelijk voor Nederland van toepassing wordt, in de wetgeving inzake de betrokken persoonsregistraties de beoogde veranderingen tot stand kunnen worden gebracht, wordt de regering in artikel 2 van het onderhavige voorstel gemachtigd de vereiste verklaringen af te leggen. Daarbij is duidelijk dat de uitzondering met betrekking tot de persoonsregistraties bedoeld in de eerste twee leden van artikel 2 van de Wet persoonsregistraties in beginsel een permanent karakter zal hebben.

De regeling van de eerste drie leden van artikel 54 van de Wet persoonsregistraties betreft de invoering van de bepalingen van de paragrafen 5, 6 en 10; dit zijn de bijzondere regels met betrekking tot persoonsregistraties in de publieke sector onderscheidenlijk in de particuliere sector, alsmede de strafbepalingen inzake overtreding van enkele van deze regels. De bijzondere regels van deze paragrafen vormen weliswaar een nadere toespitsing voor bedoelde sectoren van de grondbeginselen van het Verdrag, maar zij kunnen niet beschouwd worden als een voor de toepassing van die grondbeginselen vereiste uitvoering. De geleidelijke invoering van deze bepalingen staat derhalve niet in de weg aan aanvaarding van het Verdrag.

De inwerkingtreding van het Verdrag zal evenwel voor Nederland niet eerder plaats kunnen vinden dan nadat de algemene maatregel van bestuur bedoeld in artikel 7 WPR in werking is getreden. Voordien kan

niet gesteld worden dat is voldaan aan het vereiste van artikel 6 van het Verdrag, dat met betrekking tot daarin genoemde categorieën persoonsgegevens passende waarborgen zijn getroffen.

Positie van de Nederlandse Antillen en Aruba

De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben te kennen gegeven vooralsnog niet de wens te hebben dat het onderhavige Verdrag mede voor die landen zal gelden.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek